



Lex Nostra

“Derecho Administrativo al servicio ciudadano”

Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

Año 3, Edición 7, Agosto 2025

La Procuraduría de la Administración presenta el Estatuto Orgánico sobre el

Entre la norma y la práctica. La Carrera Administrativa en Panamá y sus desafíos de implementación (1941-2025).

Breves consideraciones sobre la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, su historia, realidad y, la necesidad de su inminente derogación transcurridos 25 años de su creación.

El Acto Administrativo.

LEX NOSTRA INFORMA

La revista jurídica Lex Nostra se complace informar a todos sus lectores que, mediante Resolución No.PA/DS-024-2025 de 23 de abril de 2025, se formaliza la creación de la publicación oficial periódica denominada Lex Nostra, publicada en la Gaceta Oficial 30,276 de 13 de mayo de 2025. También es propicia la ocasión para comunicar que, el 26 de junio de 2025, el Centro Nacional ISSN registró la publicación Lex Nostra (impresa) de la Procuraduría de la Administración, cuyo número es ISSN 3072-9947. Esto implica que la revista cuenta con una edición digital y una edición física.

Asimismo, la Biblioteca Nacional de Panamá "Ernesto J. Castillero R." nos ha informado que la revista ha sido incorporada formalmente al Catálogo en línea y Red de Bibliotecas Públicas, permitiendo su consulta a nivel nacional e internacional, y constituyéndonos como producción literaria nacional.

Este año, celebramos con entusiasmo la publicación de la revista en su séptima edición, un logro que refleja el compromiso y la dedicación de todos los que conforman nuestra comunidad editorial. Desde su lanzamiento en 2023, hemos visto cómo esta publicación ha evolucionado y se ha consolidado como un espacio de difusión de ideas, investigaciones y voces diversas, lo que nos ha permitido establecer una plataforma sólida para compartir contenido de calidad y fortalecer los lazos con nuestros lectores y colaboradores.

Mirando hacia adelante, reafirmamos nuestro compromiso de continuar creciendo y mejorando en cada edición. La continuidad de la revista en estos dos años consecutivos no solo demuestra nuestra constancia, sino también la confianza de nuestras autoridades y de la comunidad en general en el valor de este espacio. Seguiremos trabajando para mantener y elevar los estándares de calidad, promoviendo la difusión de ideas innovadoras y fortaleciendo la presencia de Lex Nostra como un referente en la publicación jurídica del país.

Agradecemos a nuestros lectores y los autores por sus aportes.



Título: Aprobación y sanción de la Ley 38 del 31 de julio del 2000, hace 25 años, la ley que contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y regula el Procedimiento Administrativo General.

Compuesta de dos libros: el Libro Primero, contiene las disposiciones normativas que le permiten a la Procuraduría de la Administración concretar su independencia administrativa presupuestaria y funcional; el Libro Segundo, contiene las disposiciones sobre Procedimiento Administrativo propiciatorias de la confianza de la sociedad en sus relaciones con la Administración Pública, las cuales deben darse en un marco apegado al respeto del Estado de Derecho y de los derechos de los ciudadanos.

Fotografía: Aprobación y sanción de la Ley 38 de 2000: las fotografías son testigos de la historia.

Fecha: agosto 2025.

Técnica: Collage digital.

Nota del editor

Grettel Villalaz de Allen

Procuradora de la Administración



25° Aniversario de la expedición de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones especiales".

Este ejemplar de la revista de Derecho Administrativo Lex Nostra, celebra los veinticinco años de la expedición de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, promulgada en la Gaceta Oficial 24,109 de 2 de agosto de 2000, la cual aprobó el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo de las entidades públicas y dicta disposiciones especiales, marcó un hito importante en el desarrollo del derecho administrativo en el país, pues con ella se estructuró de manera adecuada las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas, se regularon las funciones de la Procuraduría de la Administración, se pudo considerar iniciar procesos administrativos a solicitud de parte o de oficio y, gracias al desarrollo del derecho constitucional de petición, por esta ley el ciudadano tiene la posibilidad de presentar peticiones, consultas y quejas.

Antes de la Ley 38 de 2000, no existía una norma que regulara de manera integral el procedimiento administrativo, ya que el mismo se fundamentaba en normas dispersas del Código Administrativo, del Código Civil y leyes especiales administrativas que servían de guía a las instituciones para emitir los actos concernientes a la actuación pública, pero que contenían grandes vacíos procedimentales al momento de adoptar decisiones.

La Ley que este año cumple un cuarto de siglo, ordenó por primera vez en un solo cuerpo normativo, las actuaciones y responsabilidades de la Procuraduría de la Administración y las decisiones de los servidores públicos, se aprobó estructuralmente con 209 artículos, divididos en dos libros: el Libro Primero, que prevé todo lo concerniente con el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, el Libro Segundo, relacionado con el procedimiento administrativo, con los principios básicos de la esfera gubernativa, y un glosario extenso con definiciones que han servido para aclarar el sentido de algunas normas de la ley.

Si bien, no podemos desconocer el avance y aportes importantes a la institucionalidad en beneficio de la administración pública que realizó la Ley 38 de 31 de julio de 2000, es evidente la necesidad de revisar la normativa existente en concordancia con decisiones judiciales, así como las nuevas tendencias en materia de derecho administrativo, y la incuestionable realidad de la existencia de 16 ministerios, pertenecientes al Gobierno Central, 55 entidades autónomas, 16 entidades autónomas locales, más de 31 organismos de interés público y/o con funciones públicas, 81 municipios, 6 comarcas; entidades y organismos que han materializado en muchos casos nuevas funciones esenciales para la conservación y progreso de la sociedad en materia administrativa, además de la necesidad que se incluya en la normativa la transparencia, el respeto y promoción de los derechos humanos.

En la actualidad, desde el mes de junio de este año, la Procuraduría de la Administración, se ha abocado a la revisión exhaustiva de la Ley 38 de 2000 y ha conformado, dos subcomisiones encargadas de estudiar, analizar y redactar dos propuestas de proyecto de ley, que elaborarán, por un lado, un Proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración y por el otro, un Proyecto de Ley de Administración Pública y Proceso Administrativo, para adecuarse a las nuevas tendencias.

Mientras tanto, la Ley 38 de 2000, sigue rigiendo el proceso administrativo de forma general, y a sus 25 años de expedición es innegable, los aportes significativos en beneficio de la Administración Pública y en este aniversario, además de reflexionar su impacto a lo largo de su aplicación, es importante evaluar cómo se debe adecuar a los nuevos tiempos y servir a los fines administrativos del Estado.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer, que se nos ha permitido el honor por parte de la redacción de la Revista Lex Nostra, escribir la presentación de este número de aniversario de la Ley 38, así como felicitar y reconocer el trabajo de la ex Procuradora Alma Montenegro de Fletcher y de todos los funcionarios públicos que de forma comprometida y responsable ayudaron a redactar e implementar la Ley 38 de 2000 que marcó un antes y un después en el procedimiento administrativo patrio.


PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

JOSÉ A. ÁLVAREZ
SECRETARIO GENERAL

EMILY BRAVO
SUB SECRETARIA GENERAL

COMITÉ EDITORIAL

JORGE A. BERROCAL SILES-MELÉNDEZ	<i>JEFE DE LA SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA</i>
DIDACIO CAMARGO	<i>JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS</i>
DEMETRIO DOBRAS RAMOS	<i>DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN JURÍDICA E INVESTIGACIÓN</i>
MARÍA ISABEL SAMANIEGO	<i>JEFA DEL DEL DEPTO. DE ARCHIVO Y BIBLIOTECA ESPECIALIZADA</i>
GISEL ALEJANDRA OLMEDO	<i>ABOGADA DE SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA</i>

ASISTENCIA TÉCNICA

JOICE ESCALA	<i>OFICINA RELACIONES PÚBLICAS</i>
MARIO BEJERANO	<i>DEPARTAMENTO DE SOPORTE TÉCNICO</i>
SAMUEL SÁNCHEZ	<i>DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO</i>

La Revista Jurídica “Lex Nostra” es editada por la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración

Antiguo Palacio de Bellas Artes, Ave. Cuba, Planta Baja, La Exposición-Calidonia

Los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de sus autores y no de la Procuraduría de la Administración

Revista Digital

Teléfono (507) 502- 4310
 Sitio en Internet: www.procuraduria-admon.gob.pa
 Correo electrónico: sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa
 Panamá, 2025

Índice

Entre la norma y la práctica. La Carrera Administrativa en Panamá y sus desafíos de implementación (1941-2025)	6
David Montenegro	
Breves consideraciones sobre la Ley 38 de 31 de julio de 2000, su historia, realidad y, la necesidad de su inminente derogación transcurridos 25 años de su creación	16
Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez	
El Acto Administrativo	25
Carolina E. Arango E.	
El Derecho Administrativo Global: su impacto en la ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 38 de 2000) de la República de Panamá	34
Giuliano Mazzanti Alvarado	
El Principio de Legalidad en la Ley 38 de 2000 de Procedimiento Administrativo General	40
Gisel Alejandra Olmedo	
La Revocatoria del acto administrativo a la luz de la Ley 38 de 2000	50
Janitzel J. Rosario C.	
El derecho administrativo en las reformas constitucionales	58
Gabriel Vega Yuil	
La notificación personal según la ley 38 de 2000	64
Clara Iveth Rudas	
Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre bienes de dominio público, desafectación y rellenos marinos en Panamá	73
Demetrio Dobras Ramos	

Entre la norma y la práctica. La Carrera Administrativa en Panamá y sus desafíos de implementación (1941-2025)

David Montenegro

Abogado. Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública.



Contenido

1. Introducción. 2. Primeros Intentos de Regulación. 3. La Constitución de 1941: Primera Consagración Constitucional. 4. La Constitución de 1946: Desarrollo del marco constitucional. 5. El Período Militar (1968-1989): Suspensión del Sistema de Mérito. 6. La Ley 9 de 1994: Institucionalización de la Carrera Administrativa moderna. 7. Implementación y desafíos (1994-2019). 8. Revisión y depuración del sistema (1999-2004). 9. Reincorporación selectiva y blindaje político (2004-2009). 10. Formalismo y contradicciones normativas (2009-2014). 11. La Reforma Integral de 2017. 12. Retrocesos y desafíos recientes (2019-2024). 12.1. Paralización y retrocesos en la Carrera Administrativa. 12.2. Crecimiento de la planilla estatal. 13. Propuestas de modernización (2025). 14. Análisis y discusión. 15. Conclusiones. 16. Referencias bibliográficas.

Resumen

Este escrito analiza la evolución histórica de la Carrera Administrativa en Panamá desde 1941 hasta 2025, examinando los marcos constitucionales y legales que han regulado el sistema de mérito en la función pública. Mediante un enfoque histórico-jurídico, se estudian las principales reformas normativas, desde las primeras disposiciones constitucionales de 1941 y 1946, hasta la promulgación de la Ley 9 de 1994 y sus modificaciones posteriores, incluyendo las reformas de 2017 y las propuestas de modernización de 2025. El estudio identifica patrones cíclicos de avances normativos seguidos de retrocesos en la implementación práctica, evidenciando la tensión persistente entre los principios meritocráticos y las prácticas clientelistas en la administración pública panameña. Los resultados muestran que, pese a los avances legislativos, la consolidación efectiva del sistema de mérito ha enfrentado obstáculos políticos y administrativos que han limitado su impacto en la profesionalización del servicio civil.

Abstract

This article analyzes the historical evolution of the civil service in Panama from 1941 to 2025, examining the constitutional and legal frameworks that have regulated the merit system in the civil service. Using a historical-legal approach, it studies the main regulatory reforms, from the first constitutional provisions of 1941 and 1946 to the enactment of Law 9 of 1994 and its subsequent amendments, including the 2017 reforms and the 2025 modernization proposals. The study identifies cyclical patterns of regulatory advances followed by setbacks in practical implementation, highlighting the persistent tension between meritocratic principles and clientelistic practices in the panamanian public administration. The results show that, despite legislative advances, the effective consolidation of the merit system has faced political and administrative obstacles that have limited its impact on the professionalization of the civil service.

Palabras clave

Carrera administrativa, sistema de mérito, función pública, reforma del Estado, Panamá, servicio civil.

Keywords

Administrative career, merit system, civil service, state reform, Panama, civil service.

1. Introducción

El establecimiento de un sistema de mérito en la función pública panameña, ha constituido un objetivo recurrente en las agendas de modernización del Estado desde mediados del siglo XX. La institucionalización de la Carrera Administrativa ha buscado garantizar que los nombramientos y ascensos en el sector público, se basen en criterios de competencia técnica y no en consideraciones políticas o clientelistas.

El presente análisis examina la evolución normativa e institucional de la Carrera Administrativa en Panamá durante el período 1941-2025, identificando los principales hitos legislativos, las reformas implementadas y los desafíos enfrentados en su aplicación práctica. Se analizan desde los primeros intentos constitucionales hasta la Ley 9 de 1994, las reformas posteriores incluyendo la Ley 23 de 2017, y las propuestas de modernización de 2025 que incluyen la creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

La investigación adopta un enfoque histórico-jurídico basado en el análisis de fuentes primarias (textos constitucionales, leyes, decretos reglamentarios y documentos oficiales) complementadas con literatura especializada, ofreciendo una visión integral de la tensión persistente entre los principios meritocráticos y las prácticas clientelistas en la administración pública panameña.

2. Primeros Intentos de Regulación

Durante la presidencia de Belisario Porras (1919), se promulgó un Reglamento de la Comisión de Servicio Civil bajo el Código Administrativo de 1916, estableciendo las primeras bases para "un servicio civil eficaz y honrado" (Tribunal Electoral de Panamá, s.f.). Esta iniciativa temprana buscaba

institucionalizar criterios de competencia en el servicio público, respondiendo a la necesidad de profesionalizar una administración estatal que había heredado prácticas coloniales y que enfrentaba los desafíos de construir instituciones republicanas modernas.

El reglamento de 1919 representó el primer esfuerzo sistemático por establecer procedimientos de selección basados en méritos, alejándose de los métodos tradicionales de designación por favoritismo político o vínculos familiares. Sin embargo, estos esfuerzos iniciales carecieron de continuidad institucional y respaldo político sostenido, evidenciando desde temprano la tensión entre las aspiraciones modernizadoras y las resistencias del sistema político tradicional. La falta de desarrollo de este primer marco regulatorio ilustra un patrón que se repetiría a lo largo de la historia panameña: la adopción formal de principios meritocráticos sin la construcción de mecanismos efectivos para su implementación y sostenimiento en el tiempo. Esta experiencia temprana anticipó las dificultades que enfrentaría la institucionalización del servicio civil en las décadas posteriores.

3. La Constitución de 1941: Primera Consagración Constitucional

La Constitución de 1941, promulgada durante la presidencia de Arnulfo Arias Madrid, introdujo por primera vez en el ordenamiento constitucional panameño la figura de la Carrera Administrativa. Esta Constitución suele considerarse la primera constitución panameña del constitucionalismo social, estableciendo además por primera vez, el control judicial concentrado de la constitucionalidad de las leyes, la institución del amparo de garantías constitucionales y el control especializado de la legalidad de los actos administrativos.

El artículo 159 estableció que "La Ley establecerá y reglamentará la Carrera Administrativa para aquellos empleados públicos que determine la misma Ley" (República de Panamá, 1941). Esta disposición constitucional representó el primer reconocimiento formal del principio de mérito en la función pública panameña, elevando a rango constitucional la noción de un servicio civil profesional y alejándose del modelo tradicional de administración basado en lealtades políticas. No obstante, la brevedad del gobierno de Arias impidió el desarrollo legislativo de esta disposición constitucional. El gobierno de 1941 fue derrocado sin que se hubiese desarrollado la legislación reglamentaria correspondiente, quedando como una aspiración normativa sin implementación práctica. Este primer intento constitucional, evidenció desde temprano la vulnerabilidad de las reformas administrativas ante la inestabilidad política, un patrón que se repetiría en las décadas siguientes.

4. La Constitución de 1946: Desarrollo del Marco Constitucional

La Constitución de 1946 fue aprobada por una Convención Nacional Constituyente sobre la base del proyecto elaborado por José D. Moscote, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari. Esta Constitución dio continuidad a los aspectos positivos de la Constitución de 1941, eliminando las disposiciones controvertidas y estableciendo un reparto de competencias más equilibrado, que otorgaba a la Asamblea Nacional mayores facultades de control sobre el poder presidencial. Entre sus principales innovaciones, se destaca el reconocimiento pleno de los derechos políticos de las mujeres, la profundización de los derechos sociales y el fortalecimiento de los mecanismos judiciales de protección de derechos fundamentales.

La Constitución de 1946 dedicó el Título XII a los "Derechos y deberes de los servidores del Estado", estableciendo un marco más detallado para la Carrera Administrativa. Los artículos 240 a 247 consagraron principios fundamentales organizados en cuatro capítulos específicos: el Capítulo 1º estableció que el servicio del Estado

debía basarse en "la competencia y la moralidad del funcionario o empleado y su inamovilidad" (República de Panamá, 1946, art. 240); el Capítulo 2º instituyó la carrera administrativa con principios como el servicio al Estado y no a partidos políticos, la prohibición de proselitismo laboral, y el ingreso por concurso; el Capítulo 3º creó la carrera judicial; y el Capítulo 4º incluyó disposiciones generales sobre prohibiciones y requisitos.

El artículo 242 estableció las exclusiones del sistema de carrera, incluyendo altos funcionarios constitucionales, secretarios ministeriales, jefes diplomáticos, gobernadores, alcaldes y trabajadores regidos por estatutos especiales.

Esta Constitución elevó a rango constitucional el sistema de mérito, previendo que los nombramientos debían basarse en la eficiencia y capacidad, no en influencia política. Entre 1946 y 1952 se presentaron varios anteproyectos de Ley de Servicio Civil ante la Asamblea Nacional, pero ninguno obtuvo aprobación legislativa, evidenciando la falta de consenso político para limitar la discrecionalidad en nombramientos.

En 1955, bajo la administración de Ricardo Arias Espinosa, se aprobó un Decreto Ley de Carrera Administrativa, considerado el primer intento formal de legislación específica. Sin embargo, su impacto fue limitado: para 1960, apenas el 5.8% de la planilla estatal estaba incorporada al sistema de carrera.

En 1961 se dictó la Ley 4 de Administración de Personal, en el contexto de la Alianza para el Progreso, para modernizar la gestión pública. Hacia el final de los gobiernos de Ernesto de la Guardia y Roberto F. Chiari, se intentó una incorporación masiva de empleados a la carrera administrativa, muchas veces violando la ley vigente, con la aparente intención de otorgar estabilidad a allegados antes del cambio de gobierno.

Este período evidenció un patrón recurrente en la historia panameña: avances normativos

significativos seguidos de implementaciones deficientes, debido a resistencias políticas y la utilización del sistema con fines clientelistas antes de las transiciones gubernamentales.

5. El Período Militar (1968-1989): Suspensión del Sistema de Mérito

El tránsito hacia un auténtico servicio civil sufrió un golpe definitivo con el advenimiento del régimen militar en octubre de 1968. Una de las primeras medidas de la dictadura fue, de hecho, eliminar la incipiente Carrera Administrativa existente.

Al asumir el poder político en octubre de 1968, el Gobierno militar suspendió parcialmente la Constitución de 1946. En 1971, dicho Gobierno estableció una "Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Nacional" y convocó a elecciones populares para una Asamblea de Representantes de los Corregimientos, en las que no pudieron participar los partidos políticos. La Comisión, compuesta por veinticinco miembros, recibió el encargo de redactar su proyecto en un plazo de seis meses. La Asamblea se reunió en la fecha prevista y aprobó la nueva Constitución, que entró en vigor el 11 de octubre de 1972.

Paradójicamente, la Constitución de 1972 mantuvo las disposiciones sobre el sistema de mérito en su Título XII "Los Servidores Públicos". El artículo 258 definió como servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas. El artículo 259 estableció que "Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio" (República de Panamá, 1972, art. 259).

El artículo 264 instituyó siete carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos: (1) La Carrera Administrativa; (2) La Carrera Judicial; (3) La Carrera Docente; (4) La Carrera Diplomática y Consular; (5) La Carrera Sanitaria; (6) La Carrera Militar; y (7)

Las otras que la Ley determine. La Constitución también estableció que las dependencias oficiales funcionarían a base de un Manual de Procedimientos y otro de Clasificación de Puestos, y definió qué servidores no formarían parte de las carreras públicas.

Durante los veintiún años de gobierno militar, la brecha entre la regulación constitucional y la práctica administrativa se amplió considerablemente. No obstante, la detallada regulación constitucional, esta no fue cónsona con la realidad, puesto que los puestos del servicio público no se guian por mérito sino por clientelismo y lealtad política.

La experiencia del período militar ilustra cómo los sistemas autoritarios pueden mantener marcos normativos aparentemente modernos mientras implementan prácticas completamente contrarias a los principios consagrados, utilizando la administración pública como instrumento de control político y distribución de lealtades.

6. La Ley 9 de 1994: Institucionalización de la Carrera Administrativa moderna

Con la restauración de la democracia en 1989, resurgió con fuerza la agenda de modernización del Estado, dentro de la cual ocupaba un lugar central, la implementación de la Carrera Administrativa. El nuevo orden constitucional de 1972 ya había reiterado la consagración del sistema de mérito, encargando a la ley su desarrollo. Esta disposición seguía vigente tras la dictadura, proporcionando el fundamento para legislar en la materia. En este contexto, el gobierno encabezado por el presidente Guillermo Endara (1990–1994) asumió la tarea de crear, por fin, un régimen legal efectivo de Carrera Administrativa.

El hito fundacional del moderno sistema de mérito panameño fue la Ley 9 de 20 de junio de 1994, "por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa" (República de Panamá, 1994). Esta ley fue producto de un esfuerzo multipartidista poco usual en la historia política nacional: fue promovida al final del gobierno de Endara con apoyo tanto del oficialismo como de sectores de oposición.

Entre sus disposiciones más relevantes, la Ley 9 estableció un régimen general obligatorio para servidores públicos administrativos permanentes en instituciones estatales y municipios sin ley propia de carrera, definiendo en su artículo 2 el nepotismo como falta administrativa grave al prohibir la contratación de parientes cercanos de máximas autoridades. La ley consagró el concurso público como vía ordinaria de ingreso y ascenso, pero reconociendo la realidad de 1994, previó un Procedimiento Especial de Ingreso transitorio hasta 1997 para funcionarios permanentes ya en funciones, quienes podían incorporarse cumpliendo requisitos y sometiéndose a evaluaciones, tras lo cual se entraría en la "etapa de normalidad" con ingreso exclusivamente por concurso público abierto. Los funcionarios incorporados, obtuvieron estabilidad laboral; con destitución solo por causa justificada mediante procedimiento disciplinario o evaluaciones insatisfactorias, además de derechos a capacitación continua, escalafón, ascensos y acceso a una Junta de Apelaciones para impugnar decisiones de personal. Finalmente, se creó la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), adscrita al Ministerio de la Presidencia, y una Junta Técnica con representación multisectorial para administrar y dirigir el sistema de méritos.

La aprobación de la Ley 9 se caracterizó por un inusual consenso multipartidista poco usual en la historia política nacional. De hecho, el entonces legislador Milton Henríquez, del opositor Partido Demócrata Cristiano, impulsó decididamente su aprobación en 1994, a sabiendas de que su propio partido no se beneficiaría políticamente de ella (pues el gobierno entrante sería de un partido adversario, el PRD). La Ley 9 fue aprobada por la Asamblea y sancionada en junio de 1994, por el gobierno del presidente Guillermo Endara, pocos días antes de concluir el mandato.

Este logro legislativo, alcanzado en un clima de colaboración entre gobierno y oposición, respondió a la convicción de que Panamá necesitaba institucionalizar un servicio civil que

dignificara al servidor público y garantizara una Administración honesta y eficiente, en beneficio de toda la ciudadanía.

7. Implementación y desafíos (1994-2019)

Tras la promulgación de la ley, el siguiente paso crucial fue su reglamentación e implementación práctica. El gobierno entrante en 1994, presidido por Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), heredó la responsabilidad de poner en marcha la Carrera Administrativa. Inicialmente, la voluntad política del nuevo gobierno hacia la ley no fue entusiasta.

No obstante, se avanzó administrativamente en algunos aspectos formales: se expidió el Decreto Ejecutivo 222 de 12 de septiembre de 1997, que reglamentó la Ley 9 de 1994, precisando procedimientos para concursos, evaluación de empleados y el funcionamiento de la Junta de Apelaciones, entre otros detalles. También se llevó a cabo un proceso de evaluación y capacitación de servidores públicos pre-existentes, con miras a su incorporación al nuevo régimen.

Hacia el final de la administración Pérez Balladares, ocurrió un hecho que marcaría la percepción de la Carrera Administrativa en adelante. Ante la inminencia del cambio de gobierno tras las elecciones de mayo de 1999 (en las cuales el PRD resultó derrotado), se produjo una aceleración masiva de trámites de incorporación de funcionarios a la carrera. En efecto, se calcula que unos 3,000 funcionarios ya habían sido incorporados regularmente antes de 1999; pero en los meses finales del período, el gobierno intentó añadir aproximadamente 8,000 empleados más al sistema.

En muchos casos, se habría utilizado de forma impropia el procedimiento especial de ingreso, clasificando como "servidores en funciones" (candidatos a incorporarse sin concurso) a personas que en realidad no cumplían con los requisitos o no tenían la permanencia adecuada en sus cargos. De cualquier modo, al culminar el gobierno de Pérez Balladares en agosto de 1999, la Carrera Administrativa contaba formalmente con

más de 10 mil servidores públicos acreditados, una cifra significativa, aunque todavía minoritaria respecto del total de empleados estatales (por entonces estimados en alrededor de 130 mil).

8. Revisión y depuración del sistema (1999-2004)

Con la transición gubernamental de 1999, la Carrera Administrativa enfrentó su primera gran prueba política. La nueva administración recibió una administración pública marcada por décadas de control político del régimen militar y, más recientemente, por una estrategia de acreditaciones masivas de funcionarios promovida por el gobierno saliente.

En ese contexto, la nueva administración adoptó una postura firme: no permitir la continuidad de personas acreditadas a último momento por motivos políticos ni mantener a figuras vinculadas a estructuras de poder heredadas de la dictadura militar.

Miles de funcionarios que habían recibido acreditación de carrera al final del mandato del PRD, fueron objeto de revisión, desacreditación o remoción. Las causas esgrimidas fueron diversas: desde irregularidades en los procedimientos de ingreso, hasta el incumplimiento de requisitos mínimos para los cargos (como la falta de títulos académicos exigidos).

Lejos de tratarse de una "purga" ideológica, la medida fue vista por muchos como una forma de restablecer el orden institucional y sanear un sistema cooptado por la partidocracia. La nueva administración sostenía que no podía consolidarse una verdadera Carrera Administrativa sobre la base de acreditaciones espurias, otorgadas en tiempos de salida para garantizar estabilidad a allegados del poder.

En paralelo, el gobierno dejó en suspenso algunos órganos del andamiaje institucional de la Ley 9, como la Junta Técnica de Carrera Administrativa o la Junta de Apelaciones. Esta omisión fue criticada por sectores sindicales, pero se defendió por el oficialismo en la necesidad de revisar a fondo la

estructura heredada y replantear los mecanismos de control y recurso, muchos de los cuales estaban infiltrados por intereses políticos contrarios al espíritu de neutralidad que debía regir la función pública.

9. Reincorporación selectiva y blindaje político (2004-2009)

El quinquenio 2004-2009 significó una reactivación formal de la Carrera Administrativa en Panamá, pero también la consolidación de su uso con fines políticos. La nueva administración utilizó el sistema de mérito como vehículo para estabilizar a miles de funcionarios afines a su partido, institucionalizando un mecanismo legal de ingreso excepcional que, en la práctica, debilitó el principio meritocrático que debía sustentar la función pública.

El instrumento central de esta estrategia fue la Ley 24 de 2007, que modificó la Ley 9 de 1994 para permitir el Procedimiento Especial de Ingreso. Este mecanismo eximía del concurso a los llamados "servidores públicos en funciones", es decir, funcionarios permanentes nombrados previamente sin seguir el procedimiento ordinario. Si cumplían con requisitos mínimos y un tiempo determinado en el cargo, podían ser incorporados directamente a la carrera.

Esta práctica, lejos de consolidar una carrera administrativa basada en méritos y concursos, generó una nueva distorsión institucional. El sistema quedó subordinado a los objetivos coyunturales del poder político, generando una aparente estabilidad que no respondía a criterios técnicos ni al interés del ciudadano, sino a la lógica de lealtades partidarias.

Debe reconocerse, sin embargo, que en paralelo se llevaron a cabo ciertos esfuerzos técnicos durante este período: se actualizaron expedientes, se impartieron capacitaciones en oficinas de recursos humanos y se emprendió una revisión estructural de cargos en algunas instituciones.

10. Formalismo y contradicciones normativas (2009-2014)

El gobierno de este período comenzó con una

política que revertía certificaciones de carrera mediante la Ley 43 de 2009, eliminando el ingreso excepcional por "servidores públicos en funciones" (República de Panamá, 2009).

No obstante, esta actitud formal de defensa del mérito contrastó con prácticas recurrentes de nombramientos basados en lealtades políticas.

En 2013 se promulgaron dos leyes laborales importantes: la Ley 39, que estableció derecho a prima de antigüedad e indemnización por despido para servidores públicos y la Ley 127, que aspiraba a un régimen de estabilidad laboral para empleados fuera del sistema de carrera. Aunque fueron presentadas como mejoras estructurales, su aprobación precipitada en el tramo final del gobierno generó suspicacias sobre su motivación real. Las leyes laborales impulsadas en ese quinquenio fueron derogadas poco después por considerarse sostenidamente costosas y contrarias a una política pública consistente.

11. La Reforma integral de 2017

A diferencia de la inestabilidad normativa y uso político observado en gobiernos anteriores, el quinquenio 2014–2019 representó un esfuerzo deliberado, serio y técnicamente estructurado por modernizar integralmente el sistema de mérito en la función pública panameña.

El ministro de Gobierno Milton Henríquez lideró la creación de una Comisión Interinstitucional para la Reforma de la Carrera Administrativa, integrada por representantes del Ejecutivo, técnicos especializados, servidores públicos, asesores externos y organizaciones de la sociedad civil. Esta comisión consultiva fue encargada de revisar el andamiaje legal vigente, evaluar su aplicación práctica y formular reformas para superar las distorsiones acumuladas.

En agosto del 2015, el ministro de la Presidencia Álvaro Alemán, presentó el proyecto ante la Asamblea Nacional, dos años después es aprobado como Ley 23 de 12 de mayo de 2017, pese a la mayoría opositora. Similar al consenso logrado con la Ley 9 de 1994, bajo Guillermo

Endara, este respaldo multipartidista evidenció el apoyo institucional a la reforma propuesta.

En mayo del 2017 fue sancionada por el presidente Juan Carlos Varela, la Ley 23 de 2017, la cual fue concebida como norma de actualización y depuración jurídica que integró reformas previas, corrigió lagunas operativas y fortaleció el principio de mérito como piedra angular del servicio público (República de Panamá, 2017). Sus avances más relevantes incluyeron la creación del Tribunal Administrativo de la Función Pública que sustituyó la antigua Junta de Apelaciones, la incorporación de derechos laborales como prima de antigüedad e indemnización por destitución sin causa, y el fortalecimiento de mecanismos de evaluación de desempeño, transparencia en concursos públicos y regulación del personal eventual.

Durante su implementación se reactivaron procesos de acreditación y se ejecutaron numerosos concursos públicos, aunque el avance fue desigual entre instituciones. La Ley 23 representó un esfuerzo técnico significativo hacia la institucionalización del mérito, aunque su implementación completa requiere continuidad, voluntad política y supervisión activa.

12. Retrocesos y desafíos recientes (2019-2024)

12.1 Paralización y retrocesos en la Carrera Administrativa

Durante el periodo 2019–2024, la implementación de la Carrera Administrativa sufrió un estancamiento generalizado, a pesar de contar con un marco legal actualizado y funcional tras la entrada en vigor de la Ley 23 de 2017. Lejos de fortalecer el sistema de mérito, las acciones del Ejecutivo contribuyeron a su debilitamiento estructural.

Una de las decisiones más cuestionadas fue la emisión de la Resolución de Gabinete N.º 69 de 2019, que equiparó la experiencia laboral con la educación formal como requisito para cargos públicos, medida que fue posteriormente declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en 2021 (Bustamante, 2021).

12.2 Crecimiento de la Planilla Estatal

A esto se sumó el crecimiento exponencial de la planilla estatal, alimentada por contrataciones eventuales, nombramientos por confianza y otras formas de ingreso al margen del sistema de carrera. Lejos de profesionalizar el servicio público, el empleo estatal fue manejado como botín político, lo que provocó una sobrecarga presupuestaria sin precedentes y afectó la calidad y continuidad del servicio que se brinda al ciudadano.

13. Propuestas de modernización (2025)

En 2025, Panamá inició un nuevo intento serio por modernizar la Carrera Administrativa, tras décadas de avances parciales y retrocesos. El país enfrenta aún problemas estructurales: baja cobertura del sistema de méritos, clientelismo persistente y escaso atractivo de la función pública para profesionales capacitados.

Ante este panorama, el diputado Roberto Zúñiga, presentó en junio un anteproyecto de ley construido a través de una mesa técnica interinstitucional que reunió a gremios sindicales (como FENASEP), empresarios (Cámara de Comercio y APEDE), Presidencia a través de DIGECA, universidades, la Procuraduría de la Administración y expertos independientes. La propuesta recibió respaldo técnico y político desde su origen, y fue avalada por la administración actual, quien la incorporó a su agenda de reforma del Estado (Jiménez, 2025).

Los elementos centrales de la reforma incluyen la creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), un organismo autónomo y técnico que reemplazará la Dirección de Carrera Administrativa para organizar concursos anuales, evaluar desempeño y ofrecer capacitación continua. La propuesta establece el ingreso por mérito como norma general, eliminando toda vía paralela para el acceso a la administración pública y exigiendo que el 90% de los funcionarios ingrese por concurso público. Para racionalizar la planilla estatal, una futura Ley General de Sueldos que transparentará y armonizará las remuneraciones

en todo el sector público. Finalmente, el proyecto establece un estricto control de contrataciones temporales, restringiendo el uso abusivo de contratos eventuales y exigiendo justificación de su duración, dejando únicamente las plazas de confianza y casos excepcionales fuera del régimen de carrera.

14. Análisis y discusión

El análisis histórico revela un patrón cíclico en la evolución de la Carrera Administrativa panameña, caracterizado por avances normativos periódicos donde cada cierto tiempo se aprueban reformas que fortalecen el marco legal, seguidos de una implementación selectiva en la que los gobiernos aplican las disposiciones según sus conveniencias políticas. Este ciclo se completa con la instrumentalización partidaria del sistema para proteger cuadros políticos afines y la persistente resistencia institucional que mantiene prácticas clientelistas pese a las reformas legales aprobadas.

Los obstáculos para la consolidación del sistema de mérito pueden atribuirse a múltiples factores estructurales. La cultura política clientelista representa una tradición arraigada de distribución de cargos públicos como recompensa política, mientras que la debilidad institucional se manifiesta en la falta de autonomía de los órganos rectores del sistema. Asimismo, la resistencia de élites políticas genera oposición sistemática a limitar la discrecionalidad en nombramientos, y la discontinuidad en políticas públicas provoca cambios de enfoques con cada alternancia gubernamental, impidiendo la consolidación de reformas a largo plazo.

Pese a los obstáculos identificados, se observan avances graduales en múltiples dimensiones. La consolidación normativa ha resultado en un marco legal cada vez más robusto y detallado, mientras que se ha desarrollado una mayor conciencia ciudadana que valora el mérito en la función pública. Paralelamente, se han fortalecido los controles institucionales, especialmente el control judicial sobre decisiones administrativas, y se han generado consensos políticos más amplios

sobre la necesidad de profesionalizar el Estado, creando condiciones más favorables para la implementación efectiva del sistema de mérito.

15. Conclusiones

La evolución de la Carrera Administrativa en Panamá (1941-2025) evidencia una tensión persistente entre los principios meritocráticos consagrados en las normas y las prácticas clientelistas arraigadas en la cultura política. Los avances normativos, desde las constituciones de 1941 y 1946 hasta la Ley 9 de 1994 y sus reformas posteriores, han enfrentado constantemente la instrumentalización política, donde el patronazgo y el reparto de botín administrativo han frenado la construcción de una burocracia profesional.

El análisis revela un patrón cíclico característico: reformas que fortalecen el marco legal seguidas de retrocesos en la implementación práctica según conveniencias políticas. Sin embargo, con cada interacción se ha forjado una institucionalidad más robusta y mayor conciencia ciudadana sobre la importancia del mérito, evidenciada en contrapesos institucionales como la anulación judicial de la equiparación experiencia-educación en 2021.

Un elemento central identificado es el doble rol del ciudadano en un sistema de mérito: como beneficiario de una administración eficiente que garantiza mejores servicios y menor corrupción, y como potencial servidor público en un esquema que democratiza el acceso al empleo estatal. La meritocracia administrativa constituye así una extensión de los valores democráticos a la gestión cotidiana del Estado.

Las propuestas de reforma de 2025, particularmente la creación del INAP y la eliminación de vías paralelas de ingreso, representan una oportunidad histórica para superar las limitaciones cíclicas del sistema. Su consolidación efectiva requiere no solo reformas legales, sino cambios culturales que redefinan los cargos públicos como responsabilidad y no como botín, estableciendo una continuidad técnica que trascienda las alternancias políticas.

El estudio confirma que la profesionalización de la función pública constituye un proceso complejo que requiere voluntad política sostenida y consensos sociales amplios, siendo fundamental para consolidar un Estado meritocrático orientado al bienestar ciudadano.

16. Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional de Panamá. (2025, 3 de diciembre). Continúa en análisis proyecto de la carrera administrativa (por Samuel Caballero). Nota de prensa. Asamblea Nacional.

[Bustamante, A. \(2021, 7 de febrero\). Corte Suprema pone la educación por encima de la experiencia laboral. La Prensa, Panamá.](#)

[Jiménez, V. \(2025, 22 de enero\). Afinan borrador de reformas a la ley de carrera administrativa. Panamá América.](#)

Presidencia de la República de Panamá. (2025, 1 de julio). Informe a la Nación – Discurso del Presidente José R. Mulino ante la Asamblea (Período 2025–2026). Presidencia.

República de Panamá. (1941). Constitución Política de la República de Panamá de 1941. Gaceta Oficial.

República de Panamá. (1946). Constitución Política de la República de Panamá de 1946. Gaceta Oficial.

República de Panamá. (1972). Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Gaceta Oficial 17,251.

República de Panamá. (1994). Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa. Gaceta Oficial 22,562.

República de Panamá. (2007). Ley 24 de 3 de julio de 2007, que modifica la Ley 9 de 1994.

Gaceta Oficial 25,826.

República de Panamá. (2009). Ley 43 de 31 de julio de 2009, que reforma la Ley 9 de 1994 y la Ley 12 de 1998. Gaceta Oficial 26,336.

República de Panamá. (2017). Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994 y dicta otras disposiciones sobre Carrera Administrativa. Gaceta Oficial 28,277-B.

[Tribunal Electoral de Panamá. \(s.f.\). Carreras Públicas – Constitución de la República de Panamá \(artículos y comentarios\).](#)



Breves consideraciones sobre la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, su historia, realidad y, la necesidad de su inminente derogación transcurridos 25 años de su creación

Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez

Jefe de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0001-1000-4879>



Contenido

1. Antecedentes de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. 1.1. Históricos. 1.2. Legislativos. 1.2.1. Ley 1 de 1916 (Código Administrativo). 1.2.2. Ley 135 de 1943. 1.2.3. Ley 14 de 1957. 2. La Ley 38 de 2000, suplía un vacío o laguna legal. 2.1. Respuesta a las necesidades del foro y la sociedad civil. 2.2. Opinión de los redactores del Anteproyecto de Procedimiento. 2.3. Ámbito de aplicación del procedimiento administrativo. 2.4. La judicialización del procedimiento administrativo. 3. La necesidad inminente de la modificación de la Ley 38 de 2000. 3.1. Justificación. 3.2. La Época. 3.2.1. Sábado 31 de julio de 1999. 3.2.2. Sábado 4 de diciembre 1999 3.2.3. Sábado 15 de abril de 2000. 3.2.4. Sábado 27 de mayo de 2000. 3.3. Una necesidad hecha realidad. 4. Misión cumplida. 5. Conclusiones.

Fuimos y somos parte de la historia¹

1. Antecedentes de la Ley 38 de 31 de julio de 2000

1.1. Históricos

Es obligante iniciar esta redacción señalando que, la Procuradora de la Administración (1995 - 2004), Dra. **ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**, designó para finales de marzo de 1999, una Alta Comisión Académica de juristas, integrada por los doctores Olmedo Sanjur Gordillo, José Antonio Carrasco (q.e.p.d.) y el licenciado Javier Chérigo Hurtado y, como Secretario Ejecutivo de la misma, el licenciado Javier Ernesto Sheffer Tuñón; junto con ellos, un gran equipo de abogados todos, de la propia institución (la Procuraduría), y les encomendó la

gran tarea de elaborar un Anteproyecto de Ley sobre el Procedimiento Administrativo General en Panamá, destinado a aplicarse en toda la Administración Pública (Gobierno Central, Gobierno Local y Entidades Descentralizadas en general).

La referida Comisión Académica llegado el momento oportuno, entregó a la Procuradora de la Administración, el producto de su trabajo a mediados del mismo año. Los Comisionados en dicho acto, manifestaron sus opiniones y apreciaciones con relación al contenido de la obra jurídica, que se basó esencialmente en dos (2) Proyectos de ley que, por alguna razón, quedaron aparcados en la Asamblea Legislativa.

En efecto, con anterioridad al año 1999, ya se habían dado dos (2) intentos de creación de una Ley de Procedimiento Administrativo General, sin minusvalorar los mismos, destacando que este nuevo intento, mejoró notablemente los dos

anteriores de 1987 y 1990, no sólo en el número de artículos adicionados, sino en la sustancia de los nuevos borradores de normas que recogieron el academicismo teórico de los Comisionados, los aportes de la doctrina del derecho comparado, y las leyes dispersas sobre la materia vigente; además de la valiosa experiencia que en la práctica abogadil administrativa, dichos profesionales habían acopiado.

Los juristas, profesionales en general y el usuario común, se encontraban ante una administración pública abigarrada, poco coherente y sin uniformidad en las tramitaciones y aplicaciones de las normas existentes, así como a la discrecionalidad y al cambio repentino de requisitos para cumplir con las gestiones propias del mandato discernido, por las personas interesadas; y qué no decir cuando el interesado participaba directamente en la gestión de asuntos de su incumbencia, que requería la intervención del ente administrativo.

A pesar de todos los obstáculos que pudo haber tenido desde administraciones anteriores, a la de la Procuradora Montenegro de Fletcher, era inminente y se veía venir un gran cambio en la administración pública panameña; se aproximaba rápidamente una ley que muchos calificaron como visionaria (*al mejor estilo de Julio Verne*); el derecho administrativo subiría impactantemente su entorno total, es decir, el resabio y letargo en que hasta en ese momento constreñía la ausencia y falta de normativa moderna, que regulara las relaciones entre la administración pública y, los administrados, iba a cambiar impactantemente.

Pronto, el ordenamiento positivo nacional, tendría una legislación que superaría los vacíos legales, así como los inconvenientes de otra índole, con los cuales a diario tropezaba no sólo la Administración sino también el propio administrado, el cual veía menoscabado sus más elementales derechos, como, por ejemplo, el de petición.

Así pues, tal como lo señalara el jurista y profesor académico Heriberto Araúz, los Comisionados encargados de elaborar el Anteproyecto de ley, en la Exposición de Motivos del mismo, según

consta en actas, dejaron sentada su inquietud sobre la necesidad imperiosa de dictar una ley de procedimiento administrativo, en los siguientes términos:

“...se requiere una Ley de Procedimiento Gubernativo en Panamá, porque existe una laguna legal, y esa laguna ha dado origen a tramitaciones procedimentales disímiles, muy diferentes, en las distintas dependencias del Estado, lo que acarrea inseguridad jurídica y, desde luego, perjudica a los administrados y abogados”.

Así mismo, entre los objetivos planteados en la exposición de motivos anteriormente citada, se advertía, el establecimiento de *un nuevo Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración*, el cual se inspiró en la necesidad de profundizar el rol de la entidad como defensora del Estado de Derecho, organizándola desde una nueva visión y misión con la sociedad, para prevenir las fallas administrativas, establecer una redefinición institucional e incrementar su oferta de servicios a la ciudadanía y al Estado. El proyecto de ley instituye nuevas reglas de procedimientos uniformes en la Administración Pública, para fomentar la seguridad jurídica en el país, minimizar las formalidades, procurar coherencia y uniformidad en las gestiones de la Administración Pública, y garantizar la aplicación de procedimientos administrativos conforme al principio constitucional de legalidad.

1.2. Legislativos

Antes de exponer los antecedentes legislativos, es importante tener presente que hablar de la reforma al procedimiento administrativo, es hablar de reforma administrativa. La frase, de hondo contenido, se expresó en el desarrollo de la breve pero concisa y productiva primera jornada Internacional de Derecho Administrativo, que en su momento organizó la Procuraduría de la Administración, celebrada el 17 y 18 de marzo de 1999, en la ciudad capital.

En Panamá, más que una reforma del

¹ Alma Montenegro de Fletcher. Procuradora de la Administración 1995 - 2004

procedimiento administrativo se estaba ante la instauración de un procedimiento común de ese tipo, lo cual era evidente que generaría transformaciones en las actuaciones de la administración pública, y se vaticinaba un acentuado debate académico, tal cual había ocurrido en aquellas latitudes donde existía este tipo de procedimiento legalmente regulado; en aquella época lo eran, España, Colombia, Argentina, Venezuela, Costa Rica y Argentina entre otros.

La realidad nacional de aquél entonces daba cuenta, que no habían bastado los mecanismos a instituciones formales (Ministerio Público, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, y otras dependencias que entre sus funciones se dedican al control y fiscalización de la conducta oficial de los servidores públicos del Estado, pese al gran esfuerzo que las mismas hacen); y figuras jurídicas creadas a nivel constitucional y legal, para proporcionar un normal desarrollo de las actividades de la administración del Estado, en cuanto a sus trámites se referían; normas que, por contrapartida trazaban el camino de la conducta que debía observar el funcionario correspondiente vinculado, por razón de su cargo al desenvolvimiento de un asunto ante la administración.

1.2.1. Ley 1 de 1916 (Código Administrativo)

El Libro Segundo sobre el Régimen Político y Municipal de dicho instrumento jurídico, requería ser actualizado, en el Título III Poder Ejecutivo, Capítulo I, que regula la figura del Presidente de la República, en su artículo 629, numeral 3, faculta al Primer mandatario para dirigir la acción administrativa, entre otras formas, dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración; y el numeral 11, para expedir los reglamentos de las leyes cuando fueran necesario.

Era evidente que dichas normas, reglamentaban la creación de otras de naturaleza típicamente procesal administrativo; poseía además, un gran contenido discrecional en cabeza del Órgano Ejecutivo, para regular aspectos procedimentales

o de trámite en los asuntos tanto a nivel nacional como municipal.

Para la época, con la descentralización y autonomía de los municipios, esas potestades del Ejecutivo, naturalmente habían sido mermadas. Lo mismo podía decirse de la descentralización administrativa, operada en el desarrollo de la República, de funciones antes ejecutadas por los ministerios (Secretaría del Estado); posteriormente, lo fueron por entidades autónomas y empresas estatales prestadoras de servicios públicos.

1.2.2. Ley 135 de 1943

El Capítulo I, Título II, de la Ley 135 de 1943 (artículos 25 al 37), orgánica de lo contencioso administrativo, que una vez fenecida la vacatio legis de la nueva regulación procedural general ante la Administración Pública, es lo que ha regido la materia “mutatis mutandi” durante los últimos 74 años, a lo que debe añadirse el desarrollo jurisprudencial producto de la interpretación dada a un número plural de dichos artículos por parte del extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, posteriormente Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, según las reformas hechas a la Constitución de 1946, por el acto legislativo 2 de 24 de octubre de ese mismo año.

Dicho Capítulo por lacónico e insuficiente, no regulaba ni contenía todos los principios, derechos y figuras vigentes en aquella época, para el trámite ante la administración impulsada por la doctrina científica, y que exigía toda administración desarrollada y compleja, por sus múltiples tareas, pero sobre todo por su papel de gestora y garante del bien común.

1.2.3. Ley 14 de 1957

Vinculada como antecedente legislativo, podemos mencionar las leyes que regulan el derecho de petición.

Las leyes 15 de 1957 y 36 de 1998 (que introdujo modificaciones a la primera), podía afirmarse que fueron ineficaces, por varias razones, pero una

de las más significativas y lamentables, además de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, es el poco o ningún conocimiento por los particulares, de la existencia de las mismas, independientemente que la presunción de pleno y absoluto derecho que establece el artículo 1 del Código Civil, exprese que una vez promulgada la ley, se presume conocida por todos.

2. La Ley 38 de 2000, suplía un vacío o laguna legal

2.1. Respuesta a las necesidades del foro y la sociedad civil

Para todas aquellas personas profesionales de la abogacía, profesores universitarios especialistas en la materia, para quienes integran el aparato burocrático estatal, para el foro en general y sobre todo para los asociados que independientemente de su voluntad, están sometidos al derecho y particularmente al derecho administrativo, la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de una nueva ley (hace 25 años atrás), que diese coherencia, orden, seguridad y claridad en las tramitaciones ante la administración pública, y por ende en todos los despachos estatales era una imperante necesidad.

Por otra parte, la nueva ley debía contribuir a eliminar la actitud poco constructiva y cooperadora de los servidores públicos que laboraban en los despachos oficiales, quienes en escasas ocasiones, lejos de propiciar una adecuada relación entre el particular y el uso normal y debido, del servicio público de que se trate, tal vez por carecer de la instrucción y preparación adecuada, contribuían al estado de inseguridad e insatisfacción de aquellos que acudían a los despachos a ventilar un asunto particular.

2.2. Opinión de los redactores del Anteproyecto de Procedimiento

Una vez más, en la exposición de motivos del Anteproyecto, fue recalca la ausencia en nuestro país, de una Ley de Procedimiento Administrativo; sobre esta sentida carencia, se dejó plasmado en actas lo siguiente:

“... se requiere una Ley de procedimiento gubernativo en Panamá, porque existe una laguna legal, que ha dado origen a tramitaciones procedimentales disímiles muy diferentes en las distintas dependencias del Estado, lo que acarrea inseguridad jurídica y, desde luego, perjudica a los administrados y abogados...”²

En Panamá, al aplicarse supletoriamente el Código Judicial, no ideado para actuaciones administrativas, ya que muchas veces sus normas no contemplaban las particularidades del procedimiento administrativo, pues se judicializaba este proceso. Había que tomar en cuenta que, de alguna forma, el Código Judicial tenía que ser supletorio de la ley de procedimiento administrativo que se creara, porque era que ésta, se supliera al detalle, todos los actos posibles.

Esta falencia, no hay duda, ocasionó que el tema de la supletoriedad o aplicación de las normas del Código Judicial en segundo orden, ante la insuficiencia del procedimiento administrativo contenido en las leyes reguladoras de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, adquirieran mayor relevancia y carácter de punto esencial, en la agenda de lo que fue el debate para su creación, porque tenía incidencia en el problema de lo que había sido denominado la judicialización del procedimiento administrativo.

2.3. Ámbito de aplicación del procedimiento administrativo

Lo versátil que traía consigo la nueva ley, era la aplicación de manera supletoria a todos los procesos administrativos, que se surtieran en cualquier dependencia estatal, fuera de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que existiera una norma o ley especial que regulara un procedimiento para casos o materias específicas en este último supuesto, si tales leyes especiales contuvieran lagunas sobre aspectos básicos, o trámites importantes, contemplados en la nueva ley; tales vacíos deberían superarse mediante ésta.

² Araúz Sánchez, H., Nuevo Procedimiento Administrativo General Panameño. p. 5 y 6.

2.4. La judicialización del procedimiento administrativo

No podemos terminar esta consolidación de aspectos que trajo consigo la Ley 38 de 2000, sin mencionar un tema que por sí solo, ha sido objeto de infinitos debates; nos referimos a la conocida “*judicialización del procedimiento administrativo*”, hoy por hoy, a nuestro criterio, se discute e incluso es motivo de temor por quienes piensan que imprimir un orden y coherencia, a las acciones de la administración dentro de un procedimiento más o menos reglamentado y sistemático, se puede constituir en un elemento de estorbo para la celeridad de las actuaciones públicas, acrecentando la burocracia estatal.

En Panamá, la judicialización del procedimiento administrativo hoy día, se refiere al proceso por el cual las decisiones tomadas por la administración pública pueden, ser revisadas y eventualmente anuladas por un tribunal judicial. Este mecanismo permite a los ciudadanos o empresas impugnar actos administrativos que consideren ilegales o que lesionen sus derechos, asegurando así un control judicial sobre la actuación de la administración.

Se piensa que el problema de la judicialización del procedimiento administrativo, tiene íntima relación con la adquisición de una creciente imputación en todo tipo de proceso, de la garantía constitucional del debido proceso, concretamente en lo que concierne al derecho de defensa; pero lo importante de este debate, es que, según la propia jurisprudencia patria, el debido proceso se aplica a todo tipo de procedimiento.

Hasta aquí, podríamos señalar entre muchas cosas, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se constituyó en un instrumento jurídico necesario, oportuno y garantista; no obstante, transcurridos veinticinco años desde su promulgación y, basados en viejas malas prácticas que pareciera están volviendo a resurgir, en detrimento del mejor interés del administrado como de la administración, urge una vez más, atender el clamor de la sociedad y sus asociados que exigen mejores actuaciones legales y garantistas,

respecto del funcionamiento y actuación de la administración pública en pleno Siglo XXI.

3. La necesidad inminente de la derogación de la Ley 38 de 2000

3.1. Justificación

Nuestra experiencia de poco más de 30 años en la administración pública, y 25 años de haber participado en la elaboración, creación, redacción y divulgación de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos da la oportunidad de poder opinar con propiedad, respeto y sencillez, de porqué, consideramos necesario e impostergable la derogación de esta ley; habida cuenta que, la falta y desinterés en la actualidad de aproximadamente un poco más del 50% de las autoridades en la administración pública actual, no atiende y desconoce por varias razones la aplicación del Libro II del Procedimiento Administrativo General, de la ut supra citada ley.

Pareciera luego entonces a nuestro juicio, que estamos cayendo en un retroceso inexcusable que no podemos permitirnos, regresión ésta, que se manifiesta nuevamente en la incertidumbre, inseguridad, discrecionalidad, pero sobre todo la arbitrariedad en el funcionamiento y actuación de la administración pública.

Estas características arriba citadas, que se habían superado con la creación y promulgación de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, pareciera que hoy resurgen como la conocida metáfora del ave o efecto Fénix; que resurge de sus propias cenizas, y que simboliza la renovación, el renacimiento y la superación de la adversidad. Adversidad ésta, que creímos había superado la administración pública, al corregir sus actuaciones que, en ocasiones se emitían alejadas del principio de estricta legalidad.

Sabemos que los cambios constituyen el más grande paradigma del ser humano, siempre está la resistencia a éste (el cambio), pero ante estas realidades debemos luego entonces, enfrentarlas con nuevos cambios de renovación, resiliencia y un verdadero equilibrio entre el administrado y la administración.

3.2. La época

Jorge Agustín Nicolás Ruiz de Santayana y Borrás, más conocido como George Santayana, filósofo, ensayista, poeta y novelista español, fue el autor de la conocida frase: “*Aquellos que no pueden recordar el pasado están condenados a repetirlo*³”; aunque en el argot popular se le conoce más comúnmente como: “Quien olvida su historia está condenado a repetirla”.

3.2.1. Sábado 31 de julio de 1999⁴

Para aquella época, el Dr. Olmedo Sanjur G., Catedrático de Derecho Administrativo, sostuvo, respecto de la: “*Necesidad de una Ley de Procedimiento Administrativo en Panamá*”:

“Es un hecho notorio en nuestro país que existe una grave laguna legal en el Derecho Positivo, puesto que éste carece de una Ley de procedimiento administrativo, que regule los procesos que se surten ante la Administración Pública.

...

Desde ese entonces, advertía el Dr. Sanjur, que las principales dificultades y efectos negativos que causaban la ausencia de una Ley de Procedimiento Administrativo en Panamá eran:

- Judicialización de los procesos administrativos.
- Falta de uniformidad en las actuaciones administrativas.
- Demoras en las actuaciones administrativas.
- Creación de trámites y requisitos muchas veces injustificados.
- Afectación de la garantía del debido proceso.

Todo ello fue resumido, sosteniendo que, lo anterior debía ser superado como lo ilustra el derecho comparado, en beneficio de la preservación del Estado de Derecho y el respeto al principio de legalidad.

3.2.2. Sábado 4 de diciembre 1999⁵

En esa misma línea de pensamiento, el Dr. José Carrasco (q.e.p.d.), Catedrático y Abogado

³ <https://www.google.com/search?q=no+olvídemos+est...>

⁴ Diario El Universal. (Hace 26 años atrás).

⁵ Ibídem

Litigante, señalaba su “*Punto de vista sobre la necesidad de la modernización del Procedimiento Administrativo en Panamá*”, refiriéndose a ésta, como los cambios se venían suscitando en la economía mundial desde los años 70, --los cuales había dado-- origen a tratados multinacionales, regionales y, en algunos casos, de orden bilateral --ello, incidió-- en la revisión de las estructuras administrativas y políticas económicas de los países, con el ánimo de atender los requerimientos planteados por el comercio internacional, la transferencia de productos o bienes de servicios y de capitales.

Algo muy interesante que destacó el Dr. Carrasco en sus consideraciones en cuanto a la necesidad de la modernización del Procedimiento Administrativo en Panamá, en aquél entonces fue:

“...que nuestras leyes administrativas, dispersas, incompletas y confusas en algunos casos, no constituyen un requisito seguro para promover la inversión, la libre competencia y el desarrollo de una economía de servicios, pues nos encontramos en muchas ocasiones que las instituciones públicas no cuentan con un procedimiento claro y completo que permita al solicitante, al querellante, al peticionario, la tramitación de sus asuntos de una manera confiable y segura, toda vez que en algunos casos el funcionario encargado no está debidamente informado, se improvisa o se aplican soluciones no conocidas, pero que dejan mucho que desear sobre una labor seria y responsable de la administración pública”.

A juicio del jurista, la Procuraduría de la Administración, llevó a un feliz término los esfuerzos que se habían presentado con anterioridad, por otras administraciones respecto de una nueva ley de procedimiento administrativo general, que contemplara las normas básicas aplicables para los casos en donde ello se requería; teniendo en cuenta la protección de los derechos de ciudadanos o empleados involucrados, sin demeritar la función pública de cada institución.

3.2.3. Sábado 15 de abril de 2000⁶

Luego de un arduo esfuerzo de estudio, análisis, compromiso y decisión jurídica de hacer las cosas bien, la Procuraduría de la Administración presentó el Proyecto de Ley, que contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y las normas sobre el Procedimiento Administrativo General.

Una vez más, se estaba haciendo historia.

La Dra. Alma Montenegro de Fletcher, presentó el 10 de abril de 2000, ante el Pleno de la Asamblea Legislativa, el proyecto de ley que contenía en su Libro Primero, las normas internas que facilitarían el fortalecimiento como institución modelo de la Administración Pública panameña.

Además, desarrolló las disposiciones en su Libro Segundo, sobre procedimiento administrativo que facilitaría igualmente la relación entre los usuarios de los servicios públicos y el aparato de la administración en los ministerios e instituciones del gobierno.

3.2.4. Sábado 27 de mayo de 2000⁷

Se consolida y alcanza un nuevo logro, la Sub-Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, presidida por el H.L. Rubén Arosemena recibió de la licenciada Montenegro de Fletcher y su equipo de Trabajo, el Proyecto de Ley relativo al Estatuto Orgánico de la institución y el Procedimiento Administrativo General para que explicaran su contenido.

Correspondió a la propia señora Procuradora explicar los parámetros que sirvieron de base para la reorganización del Despacho a su cargo, fundamentado en la experiencia del último quinquenio que había ofrecido a la Procuraduría de la Administración, la oportunidad de revisar sus estructuras, examinar los textos jurídicos referentes a sus funciones, evaluar las formas de sus cometidos y visualizar la posibilidad de un avance institucional debidamente planificado.

⁶ Ibidem
⁷ Ibidem

A ello, obedecía que la institución hubiera identificado aspectos relacionados con su modernización y, dentro de esa concreción el estudio de la normativa involucrada, como forma de sentar las bases para su avance institucional. Ese fue el momento crucial, donde se logró explicar la importancia del proyecto de ley, dentro del esfuerzo que se adelantaba la Procuraduría de la Administración, por adecuar los cambios que exigía las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad.

Vale destacar que el Proyecto de ley promovido por la Procuraduría de la Administración, contribuiría al mejoramiento de la Administración Pública; claro está, desde un nuevo enfoque dirigido al replanteamiento de las funciones de la institución, así como al mejoramiento de la Administración Pública en general, siendo éstos, los objetivos básicos del proyecto de ley ya aprobado en primer debate por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional.

De aprobarse dicha legislación, la Procuraduría de la Administración estaría regulada de forma más dinámica y actualizada, en condiciones de fortalecer el Estado de Derecho y la calidad de los servicios públicos, así como también reafirmaría su Misión como asesora y consejera de la administración pública.

3.3. Una necesidad hecha realidad

El Proyecto de Ley No.77 presentado por la Procuradora de la Administración, fue aprobado en tercer debate por el Pleno de la Asamblea Legislativa el miércoles 14 de junio de 2000.

El cumplimiento de la nueva Ley Orgánica y de Procedimiento Administrativo General, garantizaría a la sociedad:

- Seguridad Jurídica
- Disminución de las formalidades
- Coherencia y uniformidad de los procedimientos en la Administración Pública
- Que los Procedimientos Administrativos se desarrollarían conforme a los trámites legales

- La confianza de los ciudadanos, pues debía aplicarse a todos por igual, con imparcialidad y Justicia.

4. Misión cumplida

Y se hizo llamar: “Para orgullo de la justicia panameña, se logra culminar un sueño”⁸.

“En las últimas décadas muchos fueron los sobresaltos que en materia política tuvimos los panameños. De ellos, la mayor parte felizmente superados mediante la consolidación del Estado de Derecho y el régimen democrático. Sin embargo, aún quedan algunos vestigios, que poco a poco, pero de manera decidida tenemos que ir superando.”

...

Tal es el caso de nuestra administración de justicia, cuya eficiencia, transparencia e independencia es constantemente reclamada por todos los sectores de la sociedad, que de una manera u otra nos vemos enfrentados a la necesidad de acudir ante los tribunales de justicia, tanto por nuestras propias conductas como por las de terceros.”

...

En este día, para orgullo de la justicia panameña, se logra culminar un sueño largamente esperado, como es el de crear y unificar las formalidades de los procesos que se surten en todo el espectro gubernamental, entendiendo por él, al del gobierno central, las entidades descentralizadas y los derechos de los ciudadanos”.

Misión cumplida, la Procuraduría de la Administración logra consolidar sus funciones constitucionales, respecto de una de sus funciones más importantes institucionalmente hablando, específicamente en cuanto a la representación del Estado en materia litigiosa; además de servir de consultor jurídico a las dependencias oficiales, opinando así, respecto del control constitucional y otras más específicas, relacionadas con la

⁸ Palabras de la Excelentísima Señora Presidenta de la República Mireya Moscoso, en el acto de la sanción de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el estatuto Orgánico de la Procuraduría d la Administración y el Procedimiento Administrativo General.

vigilancia de la conducta de los funcionarios públicos.

5. Conclusiones

Desde sus antecedentes referenciados para la época de los años '90, los vacíos legales que exigían ser suplidos con la creación de un instrumento único normativo como lo fue la Ley No.38 de 2000 y, transcurridos 25 años de la creación de ésta, hoy, la justicia panameña como la ciudadanía en general, parecieran reclamar nuevamente, una ley actualizada, acorde a los cambios propios de una sociedad moderna y de medios tecnológicos de alta gama.

Los países vecinos de la región, demuestran a su vez también, que sus instrumentos jurídicos en el ámbito del derecho administrativo, han evolucionado para el mejor beneficio e interés de sus asociados, ello claro está (los beneficios), también los son para el Estado y la buena administración pública.

No nos podemos permitir un retroceso, en el buen funcionamiento tanto de la administración como del administrado, en el sentido que el primero, vuelva a malas praxis en el ejercicio de sus funciones, so pretexto que nadie vigile esa conducta. Es decir, urge nuevamente, el compromiso de capacitar adecuadamente a los funcionarios públicos para que fortalezcan sus conocimientos desde el primer momento que ocupan sus cargos, procurando con ello que sus actuaciones no se aparten del principio constitucional de legalidad.

Los atropellos y arbitrariedades cometidos durante épocas pasadas, no pueden volver a repetirse, pero la realidad es que, transcurridos 25 años desde la creación de la única ley de procedimiento administrativo general existente en Panamá, debe y requiere ser actualizada, en beneficio de todos los usuarios del sistema, pero sobre todo en el mejor interés de la Sociedad que así lo exige; es entonces, que al culminar esta tarea de actualización de la legislación administrativa moderna, de avanzada en las

mejores técnicas de interpretación y medios tecnológicos, que podremos decir una vez más: **"Misión cumplida"**.

Finalizo señalando que, los objetivos de la nueva ley deben estar orientados en la necesidad de profundizar el rol de la Procuraduría de la Administración, como ente asesor y defensor del Estado, con una nueva misión y visión ante la sociedad, para prevenir fallas administrativas y establecer una redefinición institucional, e incrementar sus servicios ciudadanos y al Estado; no obstante, ello, solo en función de lo que permite y dispone la Constitución Nacional de la República.



Carolina E. Arango E.

Abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica.

<https://orcid.org/0009-0007-2917-0694>

Contenido

1. Concepto.
2. Clasificación de los actos administrativos.
 - 2.1 Actos de carácter general y actos de carácter particular.
 - 2.2. Actos unilaterales y actos bilaterales.
 - 2.3. Actos reglados y actos discrecionales.
 - 2.4. Actos preparatorios y actos definitivos.
 - 2.5. Actos impugnables y actos inimpugnables.
3. Características del acto administrativo
4. Elementos Esenciales.
5. Presunción de legalidad del acto administrativo
6. Conclusión
7. Referencias bibliográficas.

Resumen

El acto administrativo es una de las figuras fundamentales del derecho administrativo, que conlleva la declaración de voluntad de la administración en el ejercicio de su potestad administrativa. Su importancia radica en su capacidad para regular situaciones concretas que establecen derechos y obligaciones. De ahí, que abordaremos el concepto del acto administrativo, sus características, elementos esenciales y la importancia de la motivación en su emisión.

Abstract

The administrative act is one of the fundamental figures of administrative law, which entails the declaration of will of the administration in the exercise of its administrative power. Its importance lies in its capacity to regulate concrete situations that establish rights and obligations. Hence, we will address the concept of the administrative act, its characteristics, essential elements and the importance of the motivation in its issuance.

Palabras claves

Acto administrativo, actos preparatorios, actos definitivos, motivación, presunción de legalidad.

Keywords

Administrative act, preparatory acts, final acts, statement of reasons, presumption of legality.

1. Concepto

El acto administrativo surge como corolario razonable del Estado de derecho y de la teoría de la división de los poderes, y sus inicios se consideran en sincronía con el origen del Derecho administrativo, puesto que de esta rama del derecho se deriva (Rodríguez Santos, 1998).

En líneas generales, se conceptualiza acto administrativo como todo acto jurídico dictado por la administración y sometido al derecho administrativo. Son las manifestaciones de voluntad administración tendiente a modificar el ordenamiento jurídico a producir efectos jurídicos (García de Enterría & Fernández, 1995).

El acto administrativo es la declaración de voluntad emitida en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos (Batista Domínguez, Los recursos contencioso administrativos de nulidad y plena jurisdicción : manual teórico-práctico, 2019). En primer lugar, es una declaración porque es un proceso de exteriorización intelectual, la cual para ser expresada y comprendida asume datos del lenguaje escrito y oral. En segundo lugar, es una voluntad debido a que manifiesta el querer, intención, deseo, que conforma el ente administrativo en correspondencia con los elementos de juicio recolectados o aportados. Y en tercer lugar, se realiza en la práctica de la función administrativa de los órganos legislativos y jurisdiccionales.

En este orden de ideas, según la jurista panameña (Abrego Caballero, 2009), el acto administrativo puede definirse como una manifestación unilateral de la Administración pública que produce efectos jurídicos concretos y directos sobre los administrados, en el marco de la función administrativa del Estado. Este acto se caracteriza por ser una decisión de carácter ejecutivo, emanada de un órgano competente de la Administración, que tiene por objeto regular situaciones concretas de interés público o privado, estableciendo derechos y obligaciones para los ciudadanos. Además, el acto administrativo debe cumplir con los principios de legalidad, finalidad, motivación, proporcionalidad y congruencia, garantizando así su validez y legitimidad en el ámbito jurídico-administrativo.

El acto administrativo es una manifestación de voluntad de la administración, el cual pretende producir efectos jurídicos, ya sea creando, modificando o erradicando los derechos a favor o en contra de los administrados. En síntesis, dichos actos tratan de resolver situaciones ya sean particulares, a nivel de organizaciones o de la propia administración pública por lo que, la convierte en la opción óptima que tiene la administración pública para ejercer los efectos jurídicos.

Desde el punto de vista material, son actos administrativos todos aquellos que en razón de su contenido o sustancia se consideran como administrativos, sin importar las formas externas que puedan adoptar, ni mucho menos el órgano del cual provengan (Bermudez Valdés, 2011,).

Mientras que desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en las dos categorías ya conocidas de actos materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que sí engendran consecuencias jurídicas.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades (Fraga, 1963).

En líneas generales, los actos administrativos son declaraciones de voluntad destinadas a producir efectos jurídicos, que determinan el nacimiento, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones. Estos actos están destinados a producir efectos jurídicos generales o efectos subjetivos individuales. La doctrina mayoritaria ha tratado de reservar esta denominación a los actos administrativos de efectos subjetivos (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2007).

Tal como lo señala el numeral 1 del artículo 201 de la Ley Nº. 38 del 31 de julio 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General, y dicta disposiciones especiales”, se considera acto administrativo a la declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Dentro de este contexto, la doctrina sostiene

que existen diversas concepciones del acto administrativo, las cuales denotan los términos de su evolución de esta manera. Veamos:

**Figura 1
Concepciones doctrinales del acto administrativo.**

Concepciones doctrinales del acto administrativo		
Concepción procesalista	Concepción judicialista	Concepción negocial del acto administrativo
<p>Esta concepción encuentra su origen en la experiencia francesa post-revolucionaria. Como consecuencia de la Ley de 16-24 de agosto de 1790, que estableció el principio de separación de autoridades judiciales y administrativas, en 1795 (específicamente el 16 de fructidor del año III), se prohibió a los tribunales el conocimiento de los <i>actes d'administration</i> o actos administrativos, cualquiera que sea su especie.</p> <p>En tal sentido, la noción del acto administrativo tuvo un origen eminentemente procesalista: toda decisión de la administración emitida en uso de sus funciones quedaba excluida del control de los jueces ordinarios y confiada a los órganos de lo contencioso administrativo (Garrido Falla, 2002).</p>	<p>Esta fue la tesis de Otto Mayer, quien frente a la amplísima concepción procesal del acto administrativo como criterio delimitador de las competencias entre los tribunales ordinarios y los del contencioso-administrativo (Huapaya Tapia).</p>	<p>La influencia de la escuela pandectística del derecho privado, desarrollada fundamentalmente en Alemania bajo los influjos de Bernhard Windscheid, abarcó no solamente los campos del derecho privado, sino que también ejerció una vía atractiva sobre el derecho público. (Huapaya Tapia).</p>

Fuente: elaboración propia

2. Clasificación de los actos administrativos

Parafraseando al autor Jaime Vidal Perdomo, considerado uno de los padres del Derecho Administrativo moderno en Colombia, (Batista Domínguez, Los recursos contencioso administrativos de nulidad y plena jurisdicción : manual teórico-práctico, 2019) plantea la siguiente clasificación de los actos administrativos:

2.1 Actos de carácter general y actos de carácter particular

Esta división se enfoca hacia los efectos que el acto puede producir sobre los sujetos de derecho. Desde esta perspectiva, los denominados actos generales, se constituyen como aquellos que se refieren o toman en cuenta a una cantidad de personas no precisada. En tanto que, los actos particulares, se consideran aquellos actos referidos a sujetos o individualidades.

2.2 Actos unilaterales y actos bilaterales

Esta clasificación se orienta hacia la voluntad en la elaboración del acto administrativo. Los actos unilaterales se derivan como producto de la voluntad exclusiva de la administración

pública, una muestra de ello es un decreto Ejecutivo. Mientras que los actos bilaterales son considerados los que emergen de un convenio de voluntades entre la administración y los particulares o, entre varias personas jurídicas que conforman la administración.

2.3 Actos reglados y actos discrecionales

La base de esta división específica es la mayor o menor profundidad de la competencia de las autoridades para asumir decisiones. Los actos reglados se expedien de acuerdo a la ley que los norma, la cual indica el momento en el cual deben dictarse, define su contenido o su forma. Mientras que, en los actos discretionales la ley le concede a la autoridad, alternativas para su proceso de toma de decisiones.

2.4 Actos preparatorios y actos definitivos

Se orienta al acto en su vinculación con la decisión. Los actos preparatorios son aquellos que se consignan como componente de un procedimiento administrativo encaminado a la toma de una decisión, cuya condición puede variar. Al tiempo que, los actos definitivos son aquellos que de forma directa o indirecta deciden el fondo del asunto, es decir, que causan estado. Su característica más definitiva está en su autonomía funcional, la cual coadyuva a generar derechos y obligaciones, lesiona o favorece por se, a un particular.

En este inciso, se considera conveniente aclarar la diferencia entre actos preparatorios y actos definitivos. Los actos preparatorios o actos de mero trámite son aquellos que se expedien como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella, y cuya condición puede variar... “... en tanto, que los actos definitivos son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, es decir, que causan estado. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones, y lesionar o favorecer por si mismo al particular” (Batista Domínguez, Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales-Manuel Teórico Práctico., 2002).

2.5 Actos impugnables y actos inimpugnables
 Esta división se basa en que la actuación de la administración pública pueda ser revisada ante la jurisdicción competente para conocer de las actuaciones. En ese sentido, los actos impugnables son considerados todos aquellos que son susceptibles de control por la jurisdicción en torno a su validez. En tanto que, los actos inimpugnables son aquellos que no pueden ser censurados por la autoridad encargada de ejercer el control de la legalidad.

3. Características del Acto Administrativo

El acto administrativo se caracteriza por su unilateralidad, ya que es emitido por la Administración pública sin necesidad de consentimiento previo de los administrados. Además, es imperativo, lo que significa que impone obligaciones a los administrados. Asimismo, es ejecutivo, lo que implica que puede ser ejecutado directamente por la Administración. Por último, es reglado, es decir, está sometido a un régimen jurídico pre establecido que limita la discrecionalidad de la Administración en su emisión.

Entre las características del acto administrativo en legislación panameña, (Benavides Pinilla, 2009: 555p.), indica que “las características del acto administrativo, se reflejan mediante una declaración, por lo que quedan excluidos los actos de la Administración puramente materiales” (Benavides Pinilla, 2009). Agrega el autor, que: “La declaración puede implicar una decisión de la Administración; una constancia o certificación de algo o incluso una mera declaración de un hecho o derecho preexistente”.

Así, se observan las siguientes características:

- Ha de proceder de un sujeto de la Administración con competencia para realizar el acto.
- Deben constituir ejercicio de la potestad administrativa y estar sujetos al derecho administrativo.
- Los actos administrativos pueden ser objeto de recurso judicial.
- Los actos administrativos son unilaterales.

Esto excluye a aquellos en cuya formación concurren dos o más voluntades.

- Es una declaración de voluntad, pero no todas las manifestaciones con origen en la administración son actos administrativos, sino solo las que imponen consecuencias jurídicas al administrado (favorables o desfavorables). Las manifestaciones de la administración que no producen consecuencias jurídicas son actuaciones administrativas y no actos administrativos.
- Son directamente ejecutivos, por lo que, si el particular se opone al cumplimiento, la administración puede imponer el cumplimiento forzoso sin necesidad de acudir previamente al juez.

4. Elementos esenciales del acto administrativo

El tratamiento de los elementos del acto administrativo presupone explicar las condiciones de su legitimidad, y con ello, los posibles vicios que los pueden afectar (Garrido, 2002). Los elementos esenciales del acto administrativo son aquellos requisitos indispensables para su validez y eficacia.

Entre ellos se encuentran las siguientes:

- a) El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos;
- b) Como acto jurídico, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada;
- c) El objeto del acto debe estar determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no solo que el objeto no está prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella;
- d) El motivo del acto es el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con al elemento cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho. Un acto administrativo estará legalmente motivado

cuando se ha comprobado la existencia objetiva de los antecedentes previstos por la ley y ellos son suficientes para provocar el acto realizado;

- e) Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas: El agente no puede perseguir sino un fin de interés general. El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley. No basta que el fin perseguido sea lícito, y de interés general, sino que es necesario, además, que entre la competencia del agente que realiza el acto. Pero aun siendo lícito el fin de interés público, y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.
- f) La forma, en ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter Extrínsecos que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa (Fraga, 1963).

Desde una perspectiva similar, en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, concretamente en su artículo 201, párrafo segundo, se describen los elementos que debe contener todo acto administrativo, para su perfeccionamiento: “Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que esta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite”. Lo cual se profundiza a continuación:

Figura 2
Elementos esenciales de acto administrativo basado en el artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.



Fuente: Ley 38 de 2000, adaptación propia.

- a) Debe ser emitido por Órgano administrativo competente. Todo acto administrativo, emitido por el órgano administrativo, tiene un grado de validez, mientras no se demuestre lo contrario, es decir, que adolezca de vicios en algunos de sus elementos que lo conforman. Como señala la doctrina, esta presunción iuris tantum, obliga a las partes a promover los medios de defensa que dispone la ley, para combatir los actos administrativos irregulares, y demostrar que se está en presencia de un acto ilegal. En este primer elemento, lo esencial, es que el acto deba ser expedido por autoridad competente, salvo que esta sea delegable o proceda la sustitución, a contrario sensu, si el acto se emite por un órgano que carezca de competencia, éste estará viciado, precisamente por falta de competencia.
- b) El objeto debe ser lícito y posible. En cuanto a este segundo elemento, es importante que el mismo debe ser lícito y físicamente posible, es decir, que el mismo sea oportuno y no sea constitutivo de delito.
- c) El acto administrativo debe tener una finalidad con fundamento en la ley. La finalidad como elemento esencial debe estar acorde con el

ordenamiento jurídico y no encubrir propósitos públicos y privados distintos de la relación de que se trate.

d) El acto administrativo debe tener una motivación. La motivación del acto administrativo es un requisito esencial para su validez y legitimidad. Consiste en la exposición de las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión de la Administración. La motivación permite a los administrados conocer las razones que justifican el acto y les brinda la posibilidad de impugnarlo en caso de considerar que no está debidamente fundamentado. Además, la motivación contribuye a garantizar la transparencia y legalidad de la actuación administrativa.

La motivación del acto administrativo se considera la expresión concreta de la causa o motivo del mismo, en suma, la manifestación de las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. (PÉREZ BENECH, 2019, pág. 38) expresó que “motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto”.

Respecto a la motivación del acto administrativo, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 30 de abril de 2015, ha señalado lo siguiente:

“La motivación del acto administrativo es una garantía prevista en el artículo 155 y 201 numeral 1 párrafo 2 de la Ley 38 de 2000, garantía que se encuentra inserta en el derecho al debido proceso (artículo 32 de la Constitución Política, artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículos 34 y 201 numeral 31 de la Ley 38 de 2000.

En particular, debe tenerse en cuenta que el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, claramente establece que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso, lo cual exige para los efectos del acto discrecional, entre otras cosas, la motivación del acto administrativo que resulta del cumplimiento del debido trámite.

De acuerdo con el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, los actos "que afecten derechos subjetivos" deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho. Por tanto, a la vista de las normas aludidas, no debe dársele validez al acto administrativo que adolezca de la debida motivación y mucho menos cuando dicho acto afecte derechos subjetivos (como es el caso que nos ocupa). Como decimos, esta garantía prevalece indistintamente de que se trate de un acto discrecional...”

De ahí, que el deber de incluir en todo acto administrativo la motivación eficiente del mismo ha sido considerado por la doctrina mayoritaria como uno de los pilares del Estado de Derecho, que permite el adecuado ejercicio del poder público y constituye una garantía para la defensa del administrado, que se considera incluso como uno de los derechos fundamentales inherentes a la persona humana.

e) El acto administrativo debe contener un procedimiento. El cual se refiere al cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico para su emisión.

f) El acto administrativo en su forma debe ser por escrito, salvo las excepciones que disponga la ley, indicándose expresamente el lugar de su expedición, fecha y autoridad que lo emite. Estos elementos son esenciales para cumplir con el debido proceso.

Finalmente, es importante aclarar que, en cuanto a la validez legal de un acto administrativo que debe aplicar, una Autoridad encargada de administrar Justicia, para decidir un Proceso judicial, el

Contencioso de Apreciación de Validez, al igual que el Contencioso de Interpretación Prejudicial (consagrado en el numeral 11 del artículo 97 del Código Judicial), es coadyuvante del Control de la Legalidad; sin embargo, a diferencia del segundo, el de Apreciación de Validez busca determinar la legalidad de un acto administrativo.

Así, como señala el autor panameño (ARAUZ, 2004, pág. 161), este proceso persigue “que el funcionario juzgador no aplique al momento de decidir un caso, un acto administrativo con visos de ilegalidad, y como él no puede declararlo ilegal per se, porque carece de competencia para ello, debe elevar la consulta al Tribunal competente, en nuestro país”, que es la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

5. Presunción de legalidad del acto administrativo

El principio de presunción de legalidad, ha sido reconocido por la doctrina jurídica como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en la cual se estima que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y eficaz.

En Panamá, la jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha emitido diversos pronunciamientos en cuanto a la presunción de legalidad de los actos administrativos, los cuales basados en estos conceptos doctrinales, se ha establecido que los actos administrativos deben emanarse conforme a derecho, toda vez que producen efectos jurídicos desde su emisión, mientras ni sean declarados contrario a la constitución o a las leyes por una autoridad competente. Veamos:

- Sentencia de 28 de junio de 2024.

“En este escenario, es necesario indicar que en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el Principio de la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativo, lo que significa

no solo que estos se consideran ajustados a la Normativa vigente, sino también que quien alega su ilegalidad, debe demostrarla plenamente.

Lo anterior, en virtud que los Actos Administrativos son emitidos con la finalidad de gozar de permanencia, estabilidad, validez y eficacia, no para ser revocados o anulados; lo que, en principio, permite inferir que son dictados conforme a Derecho y producen plenos efectos jurídico desde la fecha de su emisión, mientras no se destruya o desvirtúe tal presunción, por cualquier medio previsto en el ordenamiento jurídico”.

De ahí que, que los actos administrativos deben emanarse conforme a derecho toda vez que producen efectos jurídicos desde su emisión, mientras ni sean declarados contrario a la constitución o a las leyes por una autoridad competente.

En cuanto a la presunción de legalidad de los actos administrativos, tenemos que el autor Rodríguez Santos (RODRÍGUEZ SANTOS, 1996), en su obra Manual de Derecho Administrativo, ha señalado que la presunción de legalidad consiste en que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativa. Quiere decir lo anterior que, el acto administrativo puede ser expedido viciado por alguna de las causales de nulidad, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa.

6. Conclusión

De acuerdo a la revisión y análisis documental realizado para este artículo, el concepto del acto administrativo puede definirse como una manifestación unilateral de la Administración pública que produce efectos jurídicos concretos y directos sobre los administrados, en el marco de la función administrativa del Estado. Es una decisión de carácter ejecutivo, emanada de un órgano competente de la Administración, que

tiene por objeto regular situaciones concretas de interés público o privado, estableciendo derechos y obligaciones para los ciudadanos.

En conclusión, el acto administrativo es una herramienta fundamental para el ejercicio de la función administrativa del Estado. Sus características, elementos esenciales y la importancia de la motivación en su emisión son aspectos clave para garantizar su validez y legitimidad. El estudio detallado del concepto y funcionamiento del acto administrativo es crucial para comprender su impacto en las relaciones entre la Administración pública y los administrados, así como para asegurar el respeto a los derechos y garantías de estos últimos.

7. Referencias Bibliográficas

Abrego Caballero, M. (2009). La jurisdicción contencioso administrativa en Panamá y la tutela cautelar. Panamá: Universal Books.

ARAUZ, H. (2004). Curso de Derecho Procesal Administrativo. Editorial Universal Books.

Asamblea Legislativa de Panamá. (2000). Ley N° 38 del 31 de julio de 2000 Aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales. Panamá: Gaceta Oficial N° 24109 de fecha 2 de agosto de 2000.

Batista Domínguez, A. (2002). Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales-Manual Teórico Práctico. Colombia: Mundo Jurídico, S.A.

Batista Domínguez, A. (2019). Los recursos contencioso administrativos de nulidad y plena jurisdicción : manual teórico-práctico. Panamá: Jurídica Pujol, S.A.

Benavides Pinilla, V. L. (2009). DERECHO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO : DISCRECIONALIDAD, JUSTICIA

ADMINISTRATIVAS Y ENTES REGULADORES / CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Panamá: Organismo Judicial.

Bermudez Valdés, J. (junio de 2011,). La motivación de acto administrativo. Gestión pública, IX(9), 9-23.

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2007). Acto Administrativo. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Fraga, G. (1963). Derecho Administrativo. México: Editorial Porrúa S.A.

García de Enterría, E., & Fernández, T. (1995). Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas.

Garrido Falla, F. (2002). Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Décima edición. editorial Tecnos (13era ed.). Madrid: Teknos.

[Garzon Saladen, A. \(10 de 10 de 2023\). El problema práctico en la definición del acto administrativo. Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/>:](#)

Huapaya Tapia, R. (s.f.). Propuesta de una nueva interpretación del concepto de acto administrativo contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General. Círculo de Derecho Administrativo, 117-118.

MOLINO MOLA, E. (1993). Legislación Contencioso Administrativa Actualizada y Comentada. . Panamá: Econo-Print, Página 227.

Osorio, M. (2011). Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. 1ª Edición Electrónica Datascan, S.A., España, 2011, pág. 310.

PÉREZ BENECH, V. (2019). MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO: ANÁLISIS DE CRITERIOS JURISPRUDENCIALES Y ADMISIBILIDAD DE SU OMISIÓN ALEGANDO LA RESERVA DE LAS ACTUACIONES. Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, 37-54.

Ramos Acevedo, J. (2014). Cátedra de derecho administrativo general y colombiano. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

RODRÍGUEZ SANTOS, C. M. (1996). Manual de Derecho Administrativo. Bogota : Librería del Profesional.

Rodríguez Santos, C. M. (1998). Manual de Derecho Administrativo (Segunda ed.). Santa Fe de Bogotá: Librería del Profesional.

Rodríguez, L. (2021). Derecho administrativo, general y colombiano. Temis.

SÁNCHEZ TORRES, C. A. (1995). teoría General del Acto Administrativo. medellin: Biblioteca Jurídica Diké.

El Derecho Administrativo Global: su impacto en la ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 38 de 2000) de la República de Panamá

Giuliano Mazzanti Alvarado

Jefe de la Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, Comarca Ngäbe Buglé y Naso Tjér de la Procuraduría de la Administración. Docente Universitario

<https://orcid.org/0009-0000-7791-2663>



Contenido

1. Introducción. 2. Influencias y características estructurales. 2.1. Concentración del poder administrativo. 2.1.1. Actuación administrativa con un bajo nivel de profesionalización. 2.2. Legislación fragmentada y en permanentes reformas. 2.3. Reforzamiento de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana. 2.4. Reformas al procedimiento administrativo general en Panamá. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

Resumen

Con el pasar del tiempo, el derecho administrativo ha crecido y evolucionado tanto, que producto de la globalización se han tenido que realizar cambios y transformaciones significativas para que el poder público de un Estado- Nación, pueda estar acorde a las exigencias y requerimientos globalizados. Un fenómeno que en la actualidad se encuentra presente, es el llamado Derecho Administrativo Global (DAG), ya que el mismo traspasa las fronteras de los países, con la finalidad de formar un sistema o enramado de normas, principios jurídicos e instituciones que regularicen la administración pública y su actuar a nivel nacional e internacional.

Abstract

With the passing of time, administrative law has grown and evolved so much that, as a result of globalization, significant changes and transformations have had to be made so that the public power of a State-Nation can be in accordance with the globalized demands and requirements. A phenomenon that is currently present is the so-called Global Administrative Law (GAD), since it crosses the borders of countries, in order to form a system or framework of rules, legal principles and institutions that regulate the public administration and its actions at the national and international level.

Palabras Claves

Administración pública, derecho internacional público, Estado-Nación, Derecho Administrativo Global, actuaciones y procedimiento administrativo, regulaciones, normas jurídicas, relaciones internacionales.

Keywords

Public administration, public international law, nation-state, global administrative law, administrative proceedings and procedure, regulations, legal norms, international relations, international relations.

1. Introducción

Debemos partir por indicar que el Derecho Administrativo Global no debe ser visto como una estructura jurídica cerrada o estrictamente codificada, sino por el contrario, lo que se busca es lograr escenarios flexibles en la cual se puedan albergar prácticas, reglas y procedimientos que surjen a razón del accionar de entidades nacionales e internacionales; potenciando las redes de regulaciones y acuerdos multilaterales. Esto da como resultado el nacimiento de medidas, a consecuencia de las funciones administrativas que están encaminadas a la supervisión, la automatización, las ordenanzas técnicas o la utilización de sanciones que en algunos casos no siempre son aplicadas por sujetos o actores públicos que forman parte del gobierno nacional.

Es tanta la importancia que se le debe dar a este tema, y como es conocido por todos, existen organismos internacionales impositoras desde el paraguas del Derecho Administrativo Global, de estándares que permean directamente a las administraciones públicas nacionales y, Panamá no es la excepción. Dejando claro que no siempre las normas vinculantes en el territorio istmeño, son a razón de procesos democráticos nacionales. Planteando con ello, desafíos frente a la rendición de cuentas no solo a nivel nacional sino de manera internacional, al igual que la participación ciudadana y la protección de los derechos fundamentales.

Sobre este escenario es esencial tener en cuenta que el Derecho Administrativo Global presenta una evolución significativa en los últimos tiempos, debido a las recomendaciones dadas en cuanto a la modernización de los controles clásicos y tradicionales rígidos del derecho interno, esto ha dado como resultado la necesidad de que Panamá tenga que innovar en muchos aspectos, entre ellos, una reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 38 de 31 de julio de 2000) para evitar caer en la falta de transparencia en la gestión pública, previendo estar cada día más distante de los ciudadanos. Para ello, se deben desarrollar mecanismos de legitimación enfocados en una transparencia procedural;

contexto que da paso a una nueva forma de gobernanza que requiere de una reingeniería estructural profunda con miras a garantizar el mejoramiento de la equidad y la eficacia en el ejercicio de las funciones públicas. Con ello, se enuncian como pilares fundamentales principios tales como; el de proporcionalidad, razonabilidad, reforzamiento en la motivación de los actos administrativos, pasar de un silencio administrativo negativo a uno positivo con mayor desarrollo normativo, robustecimiento y fiscalización del debido proceso y el acceso a la información de manera oportuna.

2. Influencias y características estructurales

El Derecho Administrativo Global tiene un impacto de alta consideración en la República de Panamá, producto de la necesidad de realizar transformación al aparato estatal, orientado a mejorar y hacer más efectiva y eficiente la calidad de la administración pública. Este proceso de reorganización del Estado panameño, generará un campo de reflexiones analíticas y críticas sobre la función del derecho administrativo en Panamá y como está presente en la construcción de un Estado más eficaz, responsable y democrático; garantizando con ello, la eliminación de la inestabilidad institucional.

El derecho administrativo ha evolucionado en todo el mundo, y en el caso de Panamá, se deben realizar las acciones que sean necesarias para hacer frente a los nuevos requerimientos, encaminados a entrar en una fase de actualización y vanguardia; erradicando la marcada inefficiencia en las actuaciones públicas, la corrupción y el debilitamiento institucional. Permitiendo formar parte de las tendencias globales que buscan fortalecer día con día el control de la administración pública.

Sobre lo planteado, Ponce (2010) indicó en la obra literaria denominada “Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial”, lo siguiente:

En definitiva, parece un rasgo del proceso de globalización jurídica que está dando lugar

al llamado *derecho administrativo global o derecho administrativo internacional* el surgimiento de diversos principios jurídicos procedimentales, más aún, de auténticas obligaciones jurídicas procedimentales ligadas al surgimiento de un derecho a una buena administración.

En relación con la buena administración, es este un tema en el que los ombudsmen han demostrado un interés notable hasta la fecha y que les abre un campo de trabajo a favor de la mejora de las decisiones administrativas remarcable. Entre las muestras de interés en la materia, valga a modo de ejemplo la atención que le dedica el Síndic de Greuges catalán en su informe al parlamento de 2006, en cuyas pp. 259 y ss. se puede hallar un análisis de diversos casos sobre la oposición a determinados proyectos y equipamientos, señalándose que: «el principio del buen gobierno no se debería limitar únicamente a tratar de corregir a favor del ciudadano algunas deficiencias de los procedimientos administrativos. Precisamente, el buen gobierno o la buena administración reclama de los entes públicos una valoración de los intereses generales, y no simplemente de los intereses de unos cuantos». téngase en cuenta el código de buenas prácticas administrativas, aprobado en 2009 por el síndic (existe versión en inglés consultable en www.sindic.cat). El interés mostrado por los ombudsmen en relación con este tema también se demuestra por el impulso crucial que ha tenido el defensor del pueblo europeo en la cristalización del derecho a una buena administración en el ordenamiento jurídico de la unión europea, así como por su iniciativa en la elaboración del Código de Buena Conducta Administrativa (p.83-84).

2.1. Concentración del poder administrativo

Sin lugar a dudas, la administración pública ha experimentado un incremento significativo cuando hablamos de la concentración del poder, en donde un gran número de instituciones gubernamentales, acumulan competencias normativas en sus sedes centrales, de decisión y de ejecución. Las posibles fundamentaciones son debido a fuertes corrientes relacionadas

a exigencias de eficiencia, pero, sobre todo de rapidez en la toma de decisiones; no obstante, no debemos olvidar que este panorama implica la presencia de riesgos sustanciales para lograr un balance en las entidades públicas, en la rendición de cuentas y en el respeto al Estado de Derecho.

Además, es elemental que se tenga presente que la concentración del poder administrativo, es una corriente compleja, la cual en muchas ocasiones no siempre tiene un enfoque alineado a las exigencias actuales, ni en la gobernabilidad. Ahora bien, la presencia del Derecho Administrativo Global en el territorio istmeño, es con la finalidad de eliminar los peligros latentes para la democracia. Si bien la concentración del poder administrativo puede ser esencial y necesario en muchos escenarios, debe estar de la mano de controles efectivos que aseguren y resguarden el principio de transparencia.

Martin-Retortillo (1957), realizó aportaciones históricas sobre fenómenos relacionados con las actividades del Estado, que hoy vemos reflejadas, veamos:

Se comprende que pueda parecer alarmante el aumento evidente de la actividad del Estado. Este fenómeno, por otra parte, no entraña sólo una multiplicación heterogénea de las actividades estatales, sino que significa ciertamente algo más hondo e intenso. En su última esencia puede explicarse diciendo que el Estado simplemente ha adquirido conciencia de su misión actual -verdadero deber jurídico, de perseguir un reequilibrio de las situaciones dispares y de ejercitar, por lo tanto, una verdadera y propia reformación de la comunidad social. No obstante, el exceso de poder puede también configurarse, en relación con la normatividad del ordenamiento, como violación de los principios generales del Derecho. (p.84-89).

2.1.1. Actuación administrativa con un bajo nivel de profesionalización

Un fenómeno que vale la pena evaluar, y en donde algunos expertos son de la opinión que, las administraciones públicas en la actualidad muestran un bajo nivel de profesionalismo en la

toma de decisiones y en la propia ejecución del servicio público, a pesar de que es sabido por todos que las mismas juegan un rol preponderante en el correcto funcionamiento del Estado, siendo las responsables de la implementación de políticas públicas y la adecuada gestión de los recursos del país.

La desconfianza ciudadana, el abuso de poder y la vulneración de garantías constitucionales, son solo algunas de las razones o consecuencias que pueden ser el resultado de actuaciones administrativas inadecuadas. Debido a ello, el profesionalismo en la administración pública debe ser un pilar que promueva competencias comprobadas, valores éticos y habilidades técnicas que deben tener los funcionarios al servicio del Estado, permitiendo desenvolverse de manera eficaz, eficiente, íntegra, neutral e imparcial y conforme a la Constitución y la ley. Esto definitivamente debe incluir, la formación académica, la experiencia en las tareas públicas encomendadas y el respeto al ordenamiento jurídico nacional.

2.2. Legislación fragmentada y en permanentes reformas

El derecho administrativo global con el pasar del tiempo, cobra más fuerza en cuanto a su intervención en los Estados-Nación, debido a una legislación interna fragmentada, pero sobre todo por estar en una permanente reforma. Un ordenamiento jurídico de cualquier país, busca garantizar una regulación efectiva de los derechos y las obligaciones de las personas; no obstante, en muchas regiones entre ellas Panamá, el sistema legal está en un escenario crítico, de la cual vale la pena su evaluación. Este fenómeno no solo produce inseguridades, sino también, incertidumbre jurídica, poniendo en entredicho la eficacia del ordenamiento jurídico vigente en términos de justicia, estabilidad y desarrollo.

Como es de conocimiento de muchos, en Panamá nos encontramos con cuerpos normativos espaciados o dispersos, caracterizados por la coexistencia de leyes, decretos, reglamentos y un sinnúmero de normas que en ocasiones

no guardan coherencia entre sí. Escenario que se genera producto de la falta de planificación integral en la creación de normativas jurídicas articuladas entre sí; además, de la influencia en la tendencia de los gobiernos en legislar conforme a prácticas de reacción ante problemas o situaciones inmediatas, sin tomar en cuenta o considerar la armonización con el ordenamiento jurídico ya existente.

Siendo, así las cosas, los procesos de modificaciones continuas de las normas jurídicas se han convertido en una práctica cotidiana y regular, esto debido a diferentes factores tales como: cambios políticos, sociales, económicos, o la globalización de la que hemos hecho referencia en el presente escrito. Sin embargo, este dinamismo descontrolado probablemente se debe a presiones de grupos de interés nacionales o internacionales, que buscan ajustar las normas a necesidades actuales, o por una falta de visión a largo plazo en la creación de políticas públicas y jurídicas concretas, sólidas y duraderas en el tiempo.

2.3. Reforzamiento de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana

No es un tema oculto, que actualmente Panamá vive una creciente desconfianza institucional, esto debido en gran medida a complejos y enormes desafíos en materia de corrupción. Producto de ello, en los escenarios académicos debemos proponer una serie de reflexiones críticas sobre el papel que juega la transparencia, la vigilancia cívica y la incorporación o inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas.

Indiscutiblemente, una calidad en los cimientos de la democracia no solo debe ser vista desde la existencia de comicios electorales, sino que debe también ser medida por la solidez de sus instituciones y la participación activa de todos sus actores, entre ellos los ciudadanos.

Sin embargo, es preciso indicar que la rendición

de cuentas y su estrecha relación con la participación ciudadana son mecanismos que con el pasar del tiempo, pierden efectividad por los panoramas a los que cada día deben enfrentar, produciendo de manera voluntaria o involuntaria un debilitamiento de la estructura institucional, quizás por la presencia de factores tales como: la opacidad, la falta de una real independencia de los organismos de control o por una cultura política que permite que prospere u opere la impunidad.

Fonseca (2022) sobre este apartado nos ilustra al decirnos que:

La rendición de cuentas se ha visto como un mecanismo que no sólo se hace realidad a través de la efectividad de los procesos, sino que permite afianzar la clásica división de poderes, se convierte en uno de los instrumentos para mejorar el proceso de gobierno, e incluye la demanda de mayor participación ciudadana en asuntos públicos como producto de diversas e históricas luchas sociales dirigidas hacia la democratización de estas sociedades. (p.17).

2.4. Reformas al procedimiento administrativo general en Panamá

En Panamá la Ley 38 de 31 de julio de 2000, es el ordenamiento jurídico que regula el procedimiento administrativo general, el cual, a dos décadas de su nacimiento, se hace necesario una revisión, toda vez que, es evidente las importantes limitaciones que se registran frente a los retos relacionados a la administración pública digital, la gobernabilidad y la gobernanza. Definitivamente, que este cuerpo jurídico en aquella época fue un avance histórico frente a la existencia de normas dispersas que regulaban el procedimiento administrativo, siendo necesario definir elementos como el de la legalidad, economía procesal, debido proceso, actuación administrativa, derecho de petición, transparencia, entre otros.

Ahora bien, su aplicación en el ejercicio diario de funciones ha evidenciado algunos condicionamientos que, a su vez, han sido validados por expertos en la materia, entre los que podemos mencionar están:

- Se requiere de un mejoramiento en cuanto al enfoque orientado al ciudadano.
- Las etapas procesales en algunas ocasiones tienden a ser lentas y burocráticas; y se vuelven más complejas tomando en cuenta la institución pública a la que se haga referencia.
- Debido a la época de su nacimiento, no se tomó en cuenta los medios telemáticos para las diversas tramitaciones, con una escasa o nula incorporación de las TIC.
- Alejamiento o ausencia de mecanismos apropiados para propiciar el control social y la participación ciudadana.
- Por otro lado, los campos actuales en los que se desenvuelve la administración pública han cambiado, trayendo consigo exigencias relacionadas a mayor eficiencia, celeridad procesal o simplificación de trámites y respuestas inmediatas.
- En algunas ocasiones existen plazos procesales innecesarios.

Sobre este tema el abogado y catedrático universitario Guerra (2024) manifestó que:

Desde hace ya veinticuatro (24) años que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, regula el procedimiento general administrativo, en la cual ha venido tomando un rol imprescindible en la aplicación de los principios rectores que dan vida a los sujetos y al objeto en los procesos y procedimientos administrativos en Panamá y que conlleva principalmente en las prerrogativas que tienen los administrados para que no queden en estado de indefensión; iniciativa que en su momento expuso la entonces Procuradora de la Administración, la Dra. Alma Montenegro de Fletcher, hecho relevante que exigían las instituciones públicas para determinar las reglas del juego y así tomar las directrices de forma concreta.

No obstante, la regulación de los procedimientos administrativos en la función pública, con el paso del tiempo ha quedado un tanto obsoleta, toda vez que, nuevos elementos integradores le han dado forma vertiginosa a la cosa pública, lo que hace por un lado más dinámico, flexible, marcando una

tendencia privativa de la economía procesal en todo su contexto, pero, por otro lado, se ha vuelto más riguroso, centralizada, lo que determina un trámite administrativo lento y sin respuesta al particular, terminando en un silencio administrativo que impera a favor del Estado. Estas disposiciones legales determinan un inicio y un final en el procedimiento administrativo en Panamá y que se ha mantenido vigente hasta hoy. Con la llegada de la integración de la Inteligencia Artificial la función pública, el procedimiento administrativo se ha quedado con muchas deficiencias jurídicas en la cual dicha situación jurídica no escapa de esa realidad, por lo que es urgente que nuestros próximos gobernantes tienen la tarea importante de una reforma integral a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que será nuestro bastión jurídico en la construcción del concepto de innovación tecnológica en toda su amplitud, en la Administración Pública y así dotarla de herramientas de innovación tecnológica para que el acto administrativo sea más eficiente, eficaz y transparente (p.95-96).

3. Conclusiones

Indudablemente, el derecho administrativo en nuestra región latinoamericana, atraviesa por una época de evolución, entre una tradición formalista, a un enfoque basado en un modelo ajustado a las exigencias actuales y sobre todo más funcional. Por lo que podemos concluir indicando que el compromiso de Panamá, debería ser el de iniciar lo más pronto posible un proceso de modernización de todo el engranaje estatal, haciendo frente a los desafíos estructurales que requieren de soluciones integrales y sostenibles. Por esta razón, un novedoso diseño normativo desde las bases y fundamentos del derecho administrativo, mejoraría significativamente el desempeño cotidiano de la labor institucional del Estado panameño.

Debemos dejar en el pasado, la costumbre de construir una legislación dispersa o fragmentada, escenario jurídico que afecta a nuestro sistema gubernamental y que representa serias dificultades a la hora de edificar una estabilidad y coherencia en la prestación del servicio público.

Si bien las reformas son necesarias, se requiere de una planificación a largo plazo para evitar generar incertidumbre y desconfianza en nuestro ordenamiento jurídico; por lo que, la búsqueda de un equilibrio es la solución que nos permitirá adaptarnos a los cambios sociales, económicos y culturales.

4. Bibliografía

Fonseca López, M. (Coord.) (2022). Rendición de cuentas de la teoría a los modos de implementación: (1 ed.). México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 158 págs.

Guerra J.M. (2024). Reforma integral al procedimiento general administrativo en Panamá. Efectividad, funcionalidad y Resiliencia. Panamá. Editorial CATHEDRA ISSN Impreso: 2304-2494 ISSN. 93-100 págs.

Martín-Retortillo S. (1957). Exceso de poder como vicio del acto administrativo. Revista de Administración Pública, (23). Madrid, España. Editorial CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 97 págs.

Ponce Solé, J. (2010). Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial. Madrid, Barcelona y Buenos Aires. Editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. 231 págs.

El Principio de Legalidad en la Ley 38 de 2000 de Procedimiento Administrativo General

Gisel Alejandra Olmedo

Abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0000-0002-0064-5699>



Contenido

1. Origen y definición. 2. Importancia en el Estado de Derecho. 3. Condiciones o elementos que integran y le dan plena validez al principio de legalidad. 3.1. La Reserva de Ley. 3.2. Ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley. 3.3. Determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto. 3.4. Precisión de los poderes que la norma confiere a la administración. 4. El principio de legalidad como piedra angular del Derecho Administrativo. 5. La presunción iuris tantum y la carga probatoria. 6. Consecuencias de no observar el principio de legalidad. 7. Limitaciones y alcances del principio de legalidad. 7.1. Límites constitucionales. 7.2. Importancia del principio en la protección de derechos. 8. Conclusión. 9. Bibliografía y fuentes consultadas.

Resumen

El principio de legalidad en la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general en la República de Panamá, es un pilar fundamental que garantiza que toda actuación administrativa se ajuste estrictamente a la normativa vigente. Esta Ley, de acuerdo con (Araúz, 2004), a diferencia de otros países vecinos, no consagra expresamente el principio de legalidad, sino que al referirse a este principio lo denomina, de estricta legalidad. Este principio establece que la administración pública solamente puede actuar y tomar decisiones, cuando exista una norma legal que le otorgue la competencia para ello, asegurando así, el respeto a los derechos fundamentales, la seguridad jurídica y la transparencia en los procesos administrativos.

Abstract

The principle of legality in Law 38 of 2000, which regulates the general administrative procedure in the Republic of Panama, is a fundamental pillar that guarantees that all administrative actions are strictly in accordance with the regulations in force. This Law, according to (Araúz, 2004), unlike other neighboring countries, doesn't expressly enshrine the principle of legality, but refers to it as the principle of strict legality. This principle establishes that the public administration can only act and make decisions when there is a legal norm that grants it the competence to do so, thus ensuring respect for fundamental rights, legal certainty and transparency in administrative processes.

Palabras claves

Principio de legalidad, legalidad, principio de estricta legalidad, ley, presunción de legalidad.

Keywords

Principle of legality, legality, principle of strict legality, law, presumption of legality.

1. Origen y definición

A veces, los temas complejos pueden parecer difíciles de entender a simple vista. Sin embargo, procuraremos una explicación sencilla y desglosaremos conceptos para su fácil comprensión. A continuación, abordaremos el principio de legalidad administrativa: cómo y porqué surge.

El autor Ugarte citado en fallo de 25 de enero de 2011, nos ilustra sobre el origen de este principio indicando que: "tiene un origen histórico antiguo y se ha venido enriqueciendo durante el desarrollo del pensamiento político y jurídico. Desde sus orígenes, detrás del principio de legalidad descansa la contraposición entre "**el gobierno de los hombres**" y el "**gobierno de las leyes**": en el primer caso, los gobernados se encuentran desprotegidos frente al arbitrio del gobernante, y, en el segundo, los súbditos cuentan con más posibilidades de conocer de antemano los límites y alcances del ejercicio de la autoridad.

Indica el autor que hay una división en este concepto: en "**el gobierno de las leyes**" donde impera la legalidad, los administrados cuentan con un cierto grado de certeza y seguridad jurídica y disfrutan, en principio, de un estado de igualdad frente a la ley (ideal griego isonomía) y en el "**gobierno de los hombres**", la legalidad es un principio ausente, los gobernantes cuentan con un margen discrecional absoluto para afectar la vida de sus súbditos y no cuentan con leyes para defenderse.

La existencia de un determinado cuerpo normativo que regule las condiciones del ejercicio del poder político (sistema jurídico vigente) no garantiza, por sí sola, la vigencia de un catálogo de garantías de seguridad jurídica para los súbditos de quien ejerce la autoridad. Por eso, el principio de legalidad en sentido amplio debe entenderse como un ideal jurídico que no hace referencia al derecho que "es", sino al derecho que debe "ser".

La afirmación destaca que contar con un cuerpo normativo que regule el ejercicio del poder político, es decir, un sistema jurídico vigente, no garantiza

automáticamente la existencia de garantías de seguridad jurídica para los ciudadanos. Es decir, tener leyes no implica necesariamente que esas leyes sean efectivas, justas o respetadas en la práctica.

Por ello, el principio de legalidad en un sentido amplio debe entenderse como un ideal jurídico, una aspiración hacia un estado en el que las leyes no solo existan, sino que además sean respetadas, justas, claras y aplicadas de manera consistente. En otras palabras, no basta con que las leyes estén en los libros (el derecho que "es"), sino que el sistema jurídico debe procurar que ese derecho sea el que "debe ser"—es decir, un derecho que garantice derechos, seguridad y justicia en la realidad social, más allá de su mera existencia formal.

Podemos indicar, que el principio de legalidad aplicado a la función administrativa "es el criterio que establece que la actuación de la administración pública debe estar siempre basada y ajustada a la ley. Es decir, que las decisiones y acciones de la administración deben cumplir con la normativa vigente y no pueden actuar de manera arbitraria".

Asimismo, nuestra jurisprudencia, establece que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujeten a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados¹.

2. Importancia en el Estado de Derecho

El principio de la legalidad constituye una limitación del poder administrativo, por lo tanto, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución y a la Ley; dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de

¹ Sentencia de 16 de julio de 2019. Proceso: Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad. Partes: Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos en Enfermería contra Ministerio de Salud.

Panamá, y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

"Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad..."

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sujetos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permite².

De acuerdo con el autor panameño (Araúz, 2001) uno de los aportes más significativos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 fue el de reafirmar y fortalecer el Principio de Legalidad; por lo que el procedimiento general administrativo panameño está sujeto al cumplimiento de este principio, que se desdobra en consecuencias para el administrado, establecidos en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000:

Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. Los decretos, resoluciones y

² Sentencia de 16 de julio de 2019. Proceso: Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad. Partes: Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos en Enfermería contra Ministerio de Salud.

demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

De la lectura del artículo 46 citado, podemos establecer que los actos administrativos (Olmedo, 2024):

- Se presumen válidos y conforme a la Constitución y la ley (presunción de legalidad), mientras no sean declarados contrarios por autoridad competente;
- Pueden ser implementados sin necesidad de una confirmación judicial previa (ejecutividad), y,
- Pueden ser forzados o cumplidos incluso si son impugnados, salvo orden de suspensión por autoridad competente (ejecutoriedad).

3. Condiciones o elementos que integran y le dan su plena validez al principio de legalidad

Consiste en que el principio de legalidad aplicado a la Administración, expresa la regla según la cual, esta debe actuar conforme al Derecho. Los medios dados por el ordenamiento jurídico no sólo son para tutelar los derechos e intereses de los particulares, sino también a la defensa de la misma norma jurídica con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración pública: el interés público de una recta e imparcial administración, debiendo en todo momento reiterarse que el interés de la administración pública debe basarse siempre en ese interés público a través del imperio de la ley.

El reconocido jurista argentino (Dromi, 2009), especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de*

las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración". Ahora, desarrollamos estas cuatro condiciones:

3.1. Reserva de Ley

En otras palabras, solo la ley puede establecer el ámbito y los límites de la actuación administrativa, asegurando que las acciones de la administración estén sujetas a normas jurídicas superiores.

La "reserva de ley" según Dromi, destacado jurista argentino, explica que es un concepto fundamental en el derecho administrativo, que refiere a la protección y limitación que la ley otorga a ciertos derechos o procedimientos, estableciendo que solo mediante una ley formal se pueden modificar o restringir ciertos ámbitos o garantías.

En otras palabras, la reserva de ley implica que determinadas cuestiones, especialmente aquellas relacionadas con derechos fundamentales o procedimientos administrativos, deben ser reguladas exclusivamente por una ley en sentido formal, garantizando así su protección frente a decisiones administrativas o normativas de menor jerarquía. Un claro ejemplo, es la materia tributaria, porque el principio de reserva legal en esta materia implica que, la obligación de tributar nace de un hecho generador o imponible, legalmente establecido, y durante la vigencia del mismo, es decir, que los hechos gravados deben estar previamente establecidos y se aplica la norma vigente, en el momento en que se realiza el supuesto de hecho contemplado en la norma³.

El citado autor desarrolla que la reserva de ley tiene un carácter fundamentalmente garantista, ya que busca evitar que normas de menor rango puedan afectar derechos o principios esenciales, asegurando que cambios en estos ámbitos sean realizados con la participación del órgano legislativo y mediante un proceso formal de sanción legislativa.

En resumen, según Dromi, la reserva de ley

³ Sentencia de 12 de febrero de 2015. Caso: Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. c/ Tesorería Municipal de Panamá.

es un principio que limita el poder del poder ejecutivo y administrativo, requiriendo que ciertas regulaciones o restricciones sean establecidas únicamente por ley formal, garantizando así la legalidad, la seguridad jurídica y la protección de derechos constitucionales.

3.2. Ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley

Es decir, que las normas administrativas deben estar jerárquicamente subordinadas a la ley, garantizando la coherencia y la supremacía del marco legal.

Según Roberto Dromi, en el análisis de la jerarquía normativa y la sujeción de las normas a la ley, se establece una ordenación jerárquica en la cual la ley ocupa la posición más alta en el sistema normativo. La estructura jerárquica típica, según este autor, sería la siguiente:

-Constitución: Es la norma suprema y fundamental del ordenamiento jurídico. Todas las demás normas deben respetarla y no pueden contradecirla.

-Leyes: Incluyen leyes ordinarias, leyes orgánicas, leyes especiales, tratados internacionales ratificados y otras normas de rango legislativo. Deben estar en conformidad con la Constitución.

-Reglamentos y normas de menor rango: Son las reglas emitidas por los órganos administrativos para la ejecución de las leyes, como reglamentos, decretos, órdenes, resoluciones, etc. Estas normas deben respetar la ley y no pueden contradecirla.

De acuerdo con la jurisprudencia patria, "...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones

autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldíos-reglamentos alcaldíos, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana.⁴

En resumen, la sujeción jerárquica de las normas a la ley, según Dromi, establece que toda norma inferior debe ajustarse y no contradecir las disposiciones superiores, garantizando así la coherencia y la supremacía del marco constitucional en el sistema jurídico.

3.3. Determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto

Esto es, que la administración debe escoger y aplicar las normas adecuadas y específicas para cada situación, respetando el principio de legalidad.

La determinación de las normas aplicables al caso en concreto, según (Dromi R., 1974), implica un proceso metodológico que permite identificar y seleccionar las reglas jurídicas que rigen una situación específica. El precitado autor en su obra, destaca la importancia de seguir ciertos pasos para asegurar una correcta interpretación y aplicación del derecho.

A continuación, se presentan los aspectos clave según Dromi para determinar las normas aplicables en un caso concreto:

1. Identificación del problema jurídico: Se debe definir claramente cuál es la cuestión o conflicto que se presenta, delimitando el problema que requiere resolución jurídica.
2. Recolección de las normas relevantes: Buscar las leyes, reglamentos, principios y fuentes de derecho que puedan tener relación con la situación planteada.
3. Análisis de las normas: Evaluar la pertinencia, jerarquía, temporalidad y ámbito de aplicación de las normas identificadas para determinar cuáles son efectivamente aplicables.
4. Jerarquización de las normas: Priorizar las

⁴ Auto de 29 de septiembre de 2014. Caso: Colegio Nacional de Abogados vs. Servicio Nacional de Migración. Magistrado Ponente: Víctor Benavides.

normas según su rango (constitución, leyes, reglamentos, principios generales del derecho) y su adecuación al caso.

5. Interpretación de las normas: Aplicar métodos de interpretación (gramatical, sistemático, teleológico) para entender el significado preciso de las reglas seleccionadas en el contexto del caso.

6. Aplicación de las normas al caso concreto: Una vez identificadas e interpretadas, se debe ajustar la normativa a las circunstancias específicas para resolver el problema jurídico.

7. Verificación de la coherencia jurídica: Confirmar que la aplicación de las normas seleccionadas no genere conflictos o incoherencias con otros principios o normas superiores.

En fallo del Pleno de 21 de septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia indicó al respecto: "...De igual manera, considera el accionante que, el acto demandado viola el principio de legalidad ya que fue dictado en contravención de las normas legales aplicables al caso concreto, e infringe normas como la L. 42 del 27 de agosto de 1999, sobre discapacidad, la L. Especial No. 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la L. No. 25 del 19 de abril de 2018, y la Convención Sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, de la cual Panamá es signataria, aprobada mediante L. No. 25 de 10 de julio de 2007⁵.

En resumen, según Dromi, la selección de las normas aplicables requiere un proceso analítico, sistemático y contextualizado, que permita adaptar el derecho a las particularidades del caso, garantizando así una resolución justa y fundamentada.

3.4. Precisión de los poderes que la norma confiere a la administración

Vale decir, que las normas deben definir claramente los poderes y competencias que la administración posee para actuar en cada caso, evitando arbitrariedades.

⁵ Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, 21 de septiembre de 2020, Pleno, Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: Hernán De León.

Según Dromi, la precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración es fundamental para garantizar un correcto funcionamiento del Estado y la protección de los derechos de los ciudadanos. En su análisis, destaca que la ley debe establecer con claridad el alcance y los límites de los poderes administrativos, evitando ambigüedades que puedan derivar en arbitrariedad o abuso de autoridad.

Subraya el autor que la delimitación precisa de los poderes permite una mayor seguridad jurídica, facilita el control por parte de los órganos legislativos y judiciales, y asegura que la administración actúe dentro del marco legal establecido. Además, enfatiza que una buena definición de estos poderes contribuye a la legitimidad de las acciones administrativas y a la protección de los derechos individuales frente a posibles excesos.

En sentencia de 24 de febrero de 1967, la Corte Suprema de Justicia expresó: "En todos los casos hasta ahora examinados la sala echó a ver en los funcionarios públicos una acusada tendencia a actuar sin restricciones, guiados por la noción de que les es aplicable el principio, vigente en el derecho privado, según el cual es permitido hacer todo lo que no está prohibido. Echando en olvido que no son sino mandatarios para cumplir y hacer cumplir la ley que inmediatamente les ataña y con poderes determinados por la norma jurídica que señala su competencia. Al funcionario público sólo le es dable hacer lo que de modo inmediato o mediato lo autoriza a hacer el ordenamiento jurídico⁶..."

En resumen, para Dromi, la norma debe conferir a la administración poderes claramente definidos y delimitados, de modo que exista una relación de confianza y control entre las instituciones y los ciudadanos, fortaleciendo así el Estado de derecho.

Consideramos que el conjunto de estas

⁶ Sentencia de 24 de febrero de 1967. Proceso: Nulidad. Caso: Manuel María Aguilera c/ Instituto Ganadero. Acto impugnado: Artículo 1 de la Resolución 178 de 1996 y artículo único de la Resolución 39 de 1960. Magistrado ponente: Germán López.

condiciones, asegura que la actuación administrativa sea legítima, previsible y respetuosa del Estado de derecho.

4. El principio de legalidad como piedra angular del Derecho Administrativo

Resulta importante destacar, que estamos ante un principio fundamental del Derecho Administrativo que cumple dos roles: el de control y garantía de las actuaciones de las autoridades y funcionarios, a fin de lograr la satisfacción del interés general. Implica, pues, adecuar el ejercicio de funciones administrativas a lo preceptuado en el ordenamiento jurídico que las fundamenta, es decir, dar fiel cumplimiento a las normas (constitucionales y legales) que gobiernan la actuación administrativa⁷.

De lo anterior se desprende que, lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

5. La presunción iuris tantum y la carga probatoria

El numeral 77 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000 nos define presunción legal como:

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum).

El principio de legalidad también denominado principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, opera bajo el supuesto antes descrito, significando que todos los actos administrativos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, pero quien alegue que son ilegales, debe demostrarlo plenamente⁸.

Esta presunción de legalidad es mantenida por

⁷ Sentencia de 27 de enero de 2023. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción J.L.R.G. c Ministerio de Seguridad Pública.

⁸ Sentencia de 29 de junio de 2022. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L. (COOTRAJOHT, R.L.) c Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

el acto administrativo, a menos que el mismo se muestre un vicio notorio o evidente. Sin embargo, de no ser este el caso, se desplaza al administrado la carga de accionar con los medios de prueba suficientes que logren desacreditar la presunta legalidad del acto, o lo que viene a ser lo mismo, demuestre su ilegalidad. Esta es una presunción, “iuris tantum”, que evidentemente puede ser destruida a través de las acciones o recursos que permitan en sede judicial declarar su nulidad por ilegal⁹.

Esa presunción o validez, según afirma Efraín Gómez Cardona, citado por Araúz, no hay que acreditarla, ni alegarla, sino que está presumida, y por el contrario para desvirtuarla es necesario que intervenga la jurisdicción, es decir la Corte Suprema de Justicia debe determinar si el actor ha probado fehacientemente las afirmaciones que formuló en su acción o demanda¹⁰.

Según (Cardona, 1995), la presunción de validez es tan robusta y sólida que no sólo obliga al administrado, sino también a la administración.

6. Consecuencias de no observar el principio de legalidad

El principio de legalidad, marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello, la Sala III de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido siguiendo la doctrina iusadministrativista que “...todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquélla sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidades previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad”¹¹.

⁹ Sentencia de 11 de marzo de 2014. Caso: Erick Omar Lezcano Araúz c/ Autoridad Nacional del Ambiente. Registro Judicial, marzo de 2014, p. 787.

¹⁰ Sentencia de 19 de septiembre de 2000. Proceso: Plena jurisdicción. Caso: Rolando García c/ Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá. Acto impugnado: Resoluciones 213-1186 de 20 de marzo de 1995 y 213-974 de 15 de febrero de 1996. Magistrado ponente: Luis Cervantes Díaz.

¹¹ Sentencia de 11 de junio de 2002. Proceso: Nulidad. Caso: Danis Montemayor c/ Ministerio de Gobierno y Justicia. Acto: Frase “CERRO CASA”, contenida en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 194, de 25 de agosto de 1999. Magistrado ponente: Adán Arnulfo Arjona.

7. Limitaciones y alcances del Principio de Legalidad

El Principio de Legalidad en Panamá garantiza que la actuación administrativa se funde en el marco de la ley, promoviendo la legalidad, transparencia y protección de derechos. Sin embargo, su aplicación está sujeta a ciertas limitaciones, como la discrecionalidad en ciertos ámbitos, interpretaciones jurídicas, y restricciones constitucionales o internacionales.

A continuación, se presentan las principales limitaciones y alcances de este principio en el contexto panameño:

Alcances del Principio de Legalidad Administrativa en Panamá:

1. Mandato de Legalidad en la actuación administrativa: La administración pública solo puede actuar dentro del marco de la ley, es decir, sus decisiones y acciones deben estar autorizadas por normas jurídicas existentes.
2. Control de Legalidad: Las decisiones administrativas están sujetas a control judicial, permitiendo la revisión de su legalidad para garantizar que no contravengan la legislación vigente.
3. Derechos de los ciudadanos: Protege los derechos de los ciudadanos al exigir que las acciones administrativas sean fundamentadas en la ley, asegurando transparencia y previsibilidad.
4. Fundamentación y motivación: Obliga a la administración a fundamentar sus decisiones en normas jurídicas, promoviendo la motivación y justificando sus actos.

Limitaciones del Principio de Legalidad en Panamá:

1. Flexibilidad y Discrecionalidad Administrativa: Aunque la ley establece límites, en ciertos casos la administración tiene cierta discrecionalidad para decidir en situaciones no reguladas claramente, siempre dentro de los márgenes permitidos por la ley.
2. Interpretación de normas: La aplicación del principio puede verse limitada por la interpretación jurídica, que puede variar y

generar diferentes entendimientos sobre el alcance de ciertas normas.

3. Limitaciones Constitucionales: La legalidad administrativa debe ajustarse a la Constitución Política de Panamá, que establece derechos fundamentales y principios superiores que limitan la actuación administrativa.
4. Restricciones por normas internacionales: En ciertos casos, tratados internacionales ratificados por Panamá, pueden limitar u orientar la actuación administrativa, afectando la estricta legalidad interna.
5. Eventos de emergencia: En situaciones de emergencia o crisis, la administración puede adoptar medidas excepcionales que, si bien deben respetar ciertos límites legales, pueden restringir la aplicación estricta del principio en su forma más clásica.

7.1. Límites constitucionales

El principio de legalidad es uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho, que establece que las autoridades y los ciudadanos deben actuar conforme a la ley. Sin embargo, este principio no es absoluto y está sujeto a ciertos límites constitucionales que garantizan el equilibrio de poderes, los derechos fundamentales y la protección de la legalidad. A continuación, se describen los límites constitucionales del principio de legalidad:

1. Derechos fundamentales y garantías constitucionales: La acción del Estado debe respetar los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución. Cualquier actuación que los viole será considerada fuera de la legalidad.
2. Control de constitucionalidad: El Órgano Judicial tiene la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes y actos administrativos, asegurando que no contravengan la Constitución.
3. Límites por la Constitución Política y los Tratados Internacionales: La legalidad debe estar subordinada a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el

Estado, que establecen límites a la actuación estatal.

4. Principio de legalidad administrativa: La actuación administrativa debe ajustarse a las leyes y no puede actuar de manera arbitraria. La ley regula los procedimientos y límites de la actuación administrativa.
5. Limitaciones por el Estado de Derecho: La legalidad debe respetar los principios democráticos, como la participación ciudadana, la separación de poderes y el respeto a la voluntad popular expresada en los procesos electorales.
6. Principio de proporcionalidad y razonabilidad: La actuación estatal debe ser proporcional y razonable, evitando excesos o abusos en el ejercicio del poder.

El principio de legalidad está condicionado por la Constitución, los derechos fundamentales, el control constitucional, tratados internacionales y el respeto a los principios democráticos, garantizando que la legalidad no se utilice como pretexto para violar derechos o concentrar excesivo poder.

7.2. Importancia del principio en la protección de derechos ciudadanos

El principio de legalidad es fundamental en la protección de los derechos ciudadanos, ya que establece que todas las acciones del Estado y sus actores deben estar fundamentadas en la ley. Esto garantiza que el ejercicio del poder público sea previsible, legítimo y respetuoso de los derechos y libertades de las personas.

Su importancia radica en los siguientes aspectos:

1. Seguridad jurídica: La legalidad asegura que las leyes sean claras y predecibles, permitiendo a los ciudadanos conocer sus derechos y obligaciones, y protegiéndolos de arbitrariedades o abusos de autoridad.
2. Limitación del poder estatal: Al exigir que las acciones del Estado estén respaldadas por la ley, se evita que las instituciones actúen de manera arbitraria o sin fundamento,

promoviendo un equilibrio de poderes.

3. Protección de derechos fundamentales: La ley establece los límites y condiciones para la restricción de derechos, garantizando que cualquier limitación sea legal, necesaria y proporcional, lo cual protege los derechos ciudadanos frente a posibles excesos.
4. Garantía de justicia: La aplicación de la ley en los procedimientos administrativos asegura que los derechos sean respetados durante todo el proceso, promoviendo decisiones justas y objetivas.

En resumen, el principio de legalidad es esencial para asegurar que el Estado respete y proteja los derechos de los ciudadanos, promoviendo un Estado de derecho donde las autoridades actúan conforme a la ley y los derechos están debidamente garantizados.

8. Conclusión

Específicamente, en la Ley 38 de 2000, el principio de legalidad se refleja en varios aspectos, entre ellos:

1. **Fundamentación en la ley:** Toda acción administrativa debe estar basada en una ley o norma que la respalde, evitando actuaciones arbitrarias o discrecionales sin respaldo legal.
2. **Cumplimiento de procedimientos:** Los procedimientos administrativos deben seguir las etapas y requisitos establecidos en la ley, garantizando la legalidad en cada etapa del proceso.
3. **Limitación de la potestad administrativa:** La administración solo puede ejercer las facultades que le hayan sido otorgadas por la ley, respetando los límites legales establecidos.
4. **Control y revisión:** Las decisiones administrativas pueden ser revisadas y anuladas si se dictan en contravención de la ley, promoviendo la legalidad en las actuaciones.

Para concluir, el principio de legalidad en la Ley 38 de 2000 asegura que la actuación administrativa

en Panamá se realice dentro del marco legal, promoviendo la legalidad, la transparencia y la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública.

9. Bibliografía y fuentes consultadas

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000.
- Jurisprudencia Sistematizada Contencioso Administrativa, Sala III de la Corte Suprema de Justicia de la Procuraduría de la Administración Panamá. www.jurisis.procuraduria-admon.gob.pa
- [-Revista Lex Nostra \(2024\), Año 2, Edición 4, Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, Procuraduría de la Administración, Panamá.](#)
- Dromi, Roberto (1974). La interpretación del derecho, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Cardona, Efraín (1995). Nuevo Derecho Administrativo Colombiano, General y Especial, Temis, Bogotá.
- Araúz, Heriberto (2001). Nuevo Procedimiento Administrativo General Panameño, II Edición, Editorial Universal Books, Panamá.
- Dromi, Roberto José (2009). Derecho Administrativo, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, Argentina.
- Sentencia de 24 de febrero de 1967. Proceso: Nulidad. Caso: Manuel María Aguilera c/ Instituto Ganadero. Acto impugnado: Artículo 1 de la Resolución 178 de 1996 y artículo único de la Resolución 39 de 1960. Magistrado ponente: Germán López.
- Sentencia de 11 de junio de 2002. Proceso: Nulidad. Caso: Danis Montemayor c/ Ministerio de Gobierno y Justicia. Acto: Frase "CERRO CASA", contenida en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 194, de 25 de agosto de 1999. Magistrado ponente: Adán Arnulfo Arjona.
- Sentencia de 11 de marzo de 2014. Caso: Erick Omar Lezcano Araúz c/ Autoridad Nacional del Ambiente. Registro Judicial, marzo de 2014, p. 787.
- Auto de 29 de septiembre de 2014. Caso: Colegio Nacional de Abogados vs. Servicio Nacional de Migración. Magistrado Ponente: Víctor Benavides.
- Sentencia de 12 de febrero de 2015. Caso: Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. c/ Tesorería Municipal de Panamá. Magistrado Ponente: Abel Augusto Zamorano.
- Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, 21 de septiembre de 2020, Pleno, Corte Suprema de Justicia, Magistrado Ponente: Hernán De León.
- Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.
- Sentencia de 29 de junio de 2022. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L. (COOTRAJOHT, R.L.) c Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.
- Sentencia de 27 de enero de 2023. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción J.L.R.G. c Ministerio de Seguridad Pública.

La Revocatoria del acto administrativo a la luz de la Ley 38 de 2000

Janitzel J. Rosario C.

Abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0007-3506-6527>



Contenido

1. Acto administrativo. 1.1 Concepto. 1.2 Elementos del acto administrativo. 1.3. Principios que rigen el acto administrativo. 1.3.1. Presunción de conformidad del acto administrativo con el ordenamiento jurídico. 1.3.2. Impugnabilidad del acto administrativo. 1.3.3. Irretroactividad del acto administrativo. 1.3.4 Estabilidad jurídica e irrevocabilidad del acto administrativo. 1.3.5 Ejecutabilidad del acto administrativo. 2. Revocatoria del acto administrativo. 2.1 Concepto. 2.2 Características de la revocatoria del acto administrativo. 2.3 Causales para que proceda la revocatoria del acto administrativo. 2.4. Consecuencias de la revocatoria del acto administrativo. 3. Conclusión. 4. Bibliografía.

Resumen

La Administración pública tiene diferentes mecanismos jurídicos para administrar; como lo son los hechos administrativos, las operaciones administrativas, las vías de hecho, las omisiones administrativas y el acto administrativo, siendo este último el más común.

El acto administrativo, debe ser emitido por la autoridad administrativa competente la cual, aun cuando tenga potestad discrecional, poder de reglamentación e interpretación de la ley, no debe pasar por alto la protección a los derechos humanos y garantías de los administrados beneficiarios o afectados. En principio, el acto administrativo refleja estabilidad jurídica y una vez ejecutoriado y vigente, no puede ser anulado o modificado de oficio salvo las excepciones que establecen los artículos 62 y 63 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”.

Abstract

The public administration has different legal mechanisms to administer, such as administrative actions, administrative operations, administrative omissions and administrative acts, the latter being the most common. The administrative act must be issued by the competent administrative authority which, even when it has discretionary power, power of regulation and interpretation of the law, must not overlook the protection of human rights and guarantees of the beneficiaries or affected parties. In principle, the administrative act reflects legal stability and once executed and in force, it cannot be annulled or modified ex officio, except for the exceptions established in articles 62 and 63 of Law 38 of July 31, 2000 “Which approves the Organic Statute of the Office of the Attorney General of the Administration, regulates the General Administrative Procedure and dictates special provisions”.

Palabras Claves

Revocatoria del acto administrativo, principio de irrevocabilidad del acto administrativo, acto administrativo, debido proceso, Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administración pública.

Keywords

Revocation of the administrative act, principle of irrevocability of the administrative act, administrative act, due process, Plenary of the Supreme Court of Justice, Third Chamber of the Contentious Administrative Court, public administration.

1. Acto administrativo

1.1. Concepto

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el artículo 201 numeral 1, define el acto administrativo como:

“Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.”

...

Para el jurista (Araúz, 2004) en su obra “Derecho Procesal Administrativo”, define los actos administrativos como la manifestación de voluntad de la administración, tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos. Indica el autor, que los actos administrativos además de referirse a los actos expedidos por la administración, como lo es el Gobierno Central, entidades autónomas, semiautónomas, entre otros; también incluye los actos expedidos por el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial, así como a organismos independientes de los clásicos órganos del Estado, como lo es el Tribunal Electoral, Contraloría General de la República, Ministerio Público, en funciones administrativas.

1.2 Elementos del Acto Administrativo

El acto administrativo debe cumplir con elementos esenciales para que tenga validez y así evitar vicios que puedan afectar la legalidad del mismo; así lo establece el segundo párrafo del numeral 1, del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, que establece lo siguiente:

“...Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales:

¹ Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad A.A.H.Z. vs Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.

competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.”

Tal como se desprende de la norma transcrita, los elementos con los que debe contar el acto administrativo, para que exista jurídicamente son:

- Debe ser emitido por autoridad competente.
- Debe tener un objeto lícito y posible.
- Debe buscar el fin previsto en la ley.
- Debe tener una motivación válida.
- Su forma de presentación debe ser por escrito, salvo las excepciones de la ley.
- Debe cumplirse con el procedimiento que se exige en su expedición.
- Elemento causal.

1.3 Principios que rigen el Acto Administrativo

Los actos administrativos están regidos por principios básicos que ayudan a determinar su presencia y clasificación, tal como lo expone (Bernal, 2013), en la obra “Manual de Derecho Administrativo Panameño”.

1.3.1. Presunción de conformidad del acto administrativo con el ordenamiento jurídico

Este principio es conocido también como “presunción de legalidad”, es decir que, el

acto administrativo emitido por la autoridad administrativa, está amparado por la presunción de validez y conforme con la normativa jurídica vigente a la emisión del mismo.

En este sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo a través de la Sentencia de 29 de mayo de 2023, estableció lo siguiente:

“...conviene subrayar, que no debe perderse de vista, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.”

1.3.2. Impugnabilidad del acto administrativo

Este principio es la regla general, la cual hace referencia a que todo acto administrativo es impugnable ante la autoridad administrativa que lo emite, y de manera posterior puede ser objeto de demanda ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; aunado a ello, nuestra normativa jurídica permite la impugnabilidad del acto por medio de acciones extraordinarias como lo es el Amparo de garantías constitucionales o la Acción de inconstitucionalidad, tal como lo establece el artículo 54 y el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Sin embargo, existen actos administrativos que no son impugnables ante la administración que los emite, esto ocurre cuando la normativa legal que rige la institución así lo establece; por lo que son impugnables mediante la acción Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción.

Por otro lado, existen actos que no son impugnables ante la vía Contencioso-Administrativa, y así lo indica el jurista (Bernal, 2013), señalando como supuestos en esta condición, a los actos interlocutorios, las medidas de policía y las actuaciones anteriores o posteriores al acto administrativo.

1.3.3. Irretroactividad del acto administrativo

Este principio está relacionado con la regla general que la administración no puede sancionar

por hechos que no eran faltas al momento de su realización o de su inobservancia, ni tampoco reconocer derechos si no estaban reconocidos con anterioridad; al menos que se trate de normas que tengan un interés social o que sean de orden público, siempre y cuando así lo exprese taxativamente la norma.

1.3.4. Estabilidad jurídica e irrevocabilidad del acto administrativo

Este principio está relacionado, tal como lo indica el jurista (Bernal, 2013) con la certeza jurídica, la inmutabilidad y seguridad necesaria para el mantenimiento del orden jurídico y el respeto de los derechos adquiridos.

Sin embargo, la autoridad que los emite solo puede anularlos o modificarlos en los supuestos establecidos en los artículos 62 de la Ley 38 de 2000, normativa que establece lo siguiente:

Artículo 62. *“Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:*

- 1. Si fuese emitida sin competencia para ello;*
 - 2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;*
 - 3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y*
 - 4. Cuando así lo disponga una norma especial.*
- En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.*

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho”

1.3.5 Ejecutabilidad del acto administrativo

Este principio está relacionado con poner en práctica la decisión que tomó la Autoridad Administrativa; es decir, ejecutar los actos una vez estén debidamente notificados y ejecutoriados. Por lo que, la autoridad administrativa no debe

dejar de aplicar el acto ejecutoriado sin una causa legal, para no incurrir en omisión en el ejercicio de sus funciones.

2. Revocatoria del acto administrativo

2.1 Concepto

La revocatoria del acto administrativo es la excepción al principio de seguridad jurídica y estabilidad del acto administrativo; como lo indica el jurista (Araúz, Nuevo Procedimiento Administrativo General Panameño, 2001), la revocación *“consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente”*.

Mediante sentencia de 2 de agosto de 2023, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia indicó lo siguiente:

“La figura de la Revocatoria de los Actos Administrativos se caracteriza porque, de acuerdo a su naturaleza jurídica, constituye siempre un acto voluntario y unilateral que lleva a cabo la Administración Pública, con la finalidad de rectificar o corregir los errores en la que pudo haber ocurrido con anterioridad al emitir un Acto Administrativo.

En nuestra legislación, el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, estipula de forma diáfana y restrictiva las causales y el procedimiento por las cuales una entidad puede revocar de oficio una resolución en firme, que haya reconocido derechos a favor de terceros.

De la norma citada, se desprende con claridad que la potestad de revocatoria o anulación opera bajo supuestos específicos y recae exclusivamente sobre la autoridad que emitió el Acto Administrativo, a fin de evitar, por una parte, que las instituciones del Estado incurran en decisiones arbitrarias que vulneren o desconozcan injustificadamente derechos adquiridos por terceros, tal como es el reconocimiento del ingreso a la Carrera Migratoria que le otorga estabilidad laboral a J.L.S.H., y por otra, busca salvaguardar el Principio de Seguridad Jurídica y Estabilidad del Acto Administrativo.”

² Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción J.L.S.H. vs Servicio Nacional de Migración.

La Ley 38 de 2000 define en el numeral 100 del artículo 201, la revocatoria como la “decisión adoptada por autoridad competente que deja sin efecto una decisión o acto anterior”; pero dicha decisión tiene una finalidad, que es salvaguardar el interés público tutelado por la autoridad administrativa, y así quedó claramente establecido en la Sentencia de 30 de diciembre de 2021 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo cuando indicó lo siguiente:

“La potestad de revocatoria del acto administrativo si bien es una medida excepcional mediante la cual la Administración, de forma unilateral o de oficio, anula un acto proferido por la propia Autoridad, lo cierto es que tiene por objeto salvaguardar el interés público tutelado por la entidad, en este caso, que todos aquellos funcionarios que se incorporen a la Carrera Migratoria bajo el Procedimiento excepcional de ingreso cumplan de forma igualitaria y unánime los requisitos y el procedimiento que ordenamiento jurídico establece; siendo este el motivo por el cual la Ley no deja al arbitrio de la Administración ponderar cuando aparece el interés público que motive una revocación específica.³ (lo subrayado es nuestro)

Por lo que la revocatoria del acto administrativo, es la facultad legal que se le otorga a la administración para poder revocar sus propios actos, cuando los mismos incurren en alguna de las causales contempladas en la normativa jurídica.

2.2 Características de la revocatoria del acto administrativo

Al hacer un análisis del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, podemos determinar las características de la revocatoria del acto administrativo en Panamá, siendo estas las siguientes:

-Que procede de oficio o a solicitud de parte; lo que significa que la administración pública que emitió el acto administrativo tiene la facultad o potestad legal de revocar o anular su acto

³ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción M.A.H.V. c Servicio Nacional de Migración.

administrativo, al percibirse que se incurrió en una de las causales establecidas en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000; si la autoridad no revoca de manera oficiosa el acto, esta misma disposición legal da la oportunidad a que un tercero interesado realice la solicitud al funcionario o autoridad que emitió el acto que produce el agravio.

-Puede ser recurrible; es decir, que el administrado tiene el derecho de ejercer la defensa a través de la impugnación al no estar de acuerdo con la revocatoria ordenada por la autoridad administrativa, valiéndose de los recursos establecidos en el artículo 166 de la Ley 38 de 2000.

-El acto administrativo debe estar en firme y que conceda derecho a favor de terceros; es decir, que el acto objeto de revocatoria debe estar notificado a los interesados, los cuales no hayan presentado recurso legal alguno en el término fijado por la ley. Aunado a ello, debe tratarse de actos administrativos que afecten una situación específica, que afecte un derecho o situación jurídica a una persona.

-La persona que realiza la petición debe demostrar ser tercero interesado en el proceso; lo que significa, que el particular debe demostrar un interés particular o legítimo, es decir, que debe demostrar que el acto administrativo emitido por la autoridad administrativa causó un perjuicio.

2.3 Causales para que proceda la revocatoria del acto administrativo

Encuantoaltema, la Sala Tercera del Contencioso Administrativo mediante sentencia de 8 de enero de 2024, hizo alusión a la revocatoria de oficio del acto administrativo indicando lo siguiente:

"Este Tribunal estima oportuna la ocasión para resaltar que la figura de la revocatoria oficiosa de los actos administrativos, regulada en el artículo 62 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, bajo el cual la entidad demandada fundamentó su actuación, si bien introduce en nuestro ordenamiento un mecanismo excepcional de control de legalidad ejercido por la Administración contra sus propias actuaciones, la cual conlleva a la invalidación;

no puede perderse de vista que, dicha norma señala, de manera restrictiva, que "Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos subjetivos a favor de tercero...", en atención a las causales que, específicamente, establece al efecto, entre ellas: Si fuese emitida sin competencia para ello; cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportados pruebas para obtenerlas; si el afectado consiente en la revocatoria; y cuando así lo disponga una norma especial.⁴

Debemos recordar, que la regla general es que el acto administrativo es irrevocable, garantizando la certeza jurídica de las actuaciones del Estado; sin embargo, existe un número clausus de excepciones por las cuales la administración, puede revocar una resolución en firme, tal como se establece en el artículo 62 de dicha exhorta legal citado con anterioridad, siendo estas:

-La falta de competencia de la autoridad administrativa que emitió el acto objeto de revocatoria por no encontrarse facultado constitucional ni legalmente para ello.

En este sentido, la Sala Tercera Contencioso Administrativo y Laboral, bajo la ponencia del Magistrado Abel Augusto Zamorano, mediante Sentencia del 11 de mayo de 2017 indicó:

"Tomando en consideración las anotaciones anteriores, así como de un análisis de las constancias procesales y demás elementos probatorios (incluido el expediente administrativo contentivo del Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003), se desprende que, al momento de la expedición de la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, que resolvió admitir la solicitud de prórroga del referido Contrato N° 95 de 2003, a través del cual se otorgó a la concesionaria CONSTRUCTORA ALFA, S.A. derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias carecía de competencia para el otorgamiento de una extensión de dicha concesión, pues, como lo indica el artículo 2 de la Ley N° 109 de

⁴ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción A.A.G.C. vs Ministerio de Seguridad Pública.

1973, por la cual se reglamenta la explotación y exploración de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicas, refractarios y metalúrgicos, los contratos sobre la materia serán celebrados por la Nación, representada por el Ministerio de Comercio e Industrias, y el peticionario; aunado al hecho que de acuerdo al artículo 294 del Código de Recursos Minerales, la Dirección Nacional de Recursos Minerales únicamente cuenta entre sus funciones la de recibir y tramitar las solicitudes relacionadas con concesiones mineras, y no la de otorgar concesiones o prórrogas a las mismas, ni mucho menos suscribir los contratos de concesión respectivos.

En virtud de lo anterior, la Sala Tercera considera que la actuación adoptada por la Administración obedeció a una correcta interpretación de la normativa que rige la revocatoria de los actos administrativos, por resultar aplicable lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, quedando desvirtuados de igual forma los cargos endilgados al artículo 14 de la Ley N° 109 de 1973, que se refiere a las prórrogas de los contratos de concesión, y al artículo 36 de la Ley N° 38 de 2000, pues la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias cumplió la normativa vigente en su totalidad, motivando adecuadamente los elementos jurídicos que sustentaron su decisión de revocar la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, mediante la cual se admitió la solicitud de prórroga del Contrato N° 95 de 4 de julio de 2003, otorgado a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A." (lo subrayado es nuestro)

Tal como se desprende del fallo en cuestión, la autoridad administrativa puede revocar sus propios actos siempre y cuando, lo haya emitido sin tener la competencia legal o constitucional para ello.

-Si el afectado consiente en la revocatoria

En cuanto al tema, la consulta C-109-23 de 26 de julio de 2023, emitida por la Procuraduría de la Administración, hizo alusión a que se requiere

"la exigencia del consentimiento del respectivo afectado, lo que conlleva que la administración no pueda revocar un acto del cual se derivan derechos subjetivos y personales, a favor de un sujeto de derecho a menos que exista consentimiento de la persona afectada" de igual manera indicó que lo anterior cumple con el principio de intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto que reconozca un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría.

Por otro lado, se hizo alusión a que "si la administración estima que expidió un acto con prescindencia de la debida competencia, y no puede obtener el consentimiento de las personas que se puedan ver afectadas, no le está permitido revocar unilateralmente el acto; sino iniciar el procedimiento administrativo de anulación contemplado en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley No. 38 de 2000 (revocación por incompetencia)"; situación que ocurre a través de la acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuando el acto administrativo incurre en algún vicio de nulidad absoluta.

-Cuando el beneficiario del acto administrativo haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla

La Consulta C-109-23 de 26 de julio de 2023 también indicó, que la Administración de manera oficiosa, puede revocar sus actos siempre y cuando se cumplan con dos condiciones esenciales:

- Que se trate de pruebas o elementos fundamentales, sin los cuales no se habría producido el acto administrativo, es decir, aquellas pruebas o elementos que han propiciado en el administrador la convicción de que el estado de las cosas era de una determinada manera, cuando en realidad los hechos eran distintos.
- Que se haya efectuado un proceso de serena constatación de las declaraciones y pruebas aportadas, del cual surja la conclusión contundente y rotunda de que la Administración no tuvo la posibilidad de conocer, de parte del

ciudadano, la verdadera situación de hecho y de derecho. Es decir que la Administración se percate del engaño y éste sea constatable.

-Cuando una norma especial disponga alguna otra causal, distinta a las anteriormente expuestas.

En este caso hay que verificar si la ley que regula o crea la institución que emitió el acto administrativo contempla la facultad legal para revocar el mismo por causal diferente a las establecidas en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.

Así podemos mencionar el artículo 114 del Texto Único de la Ley 51 de 2005⁵, Orgánica de la Caja de Seguro social, con las reformas aprobadas por la Ley 2 de 2007, Ley 70 de 2011, Ley 45 de 2017, Ley 419 de 2024 y Ley 462 de 2025 que establece lo siguiente:

"Artículo 114. Facultad revisora. La Caja de Seguro Social, de oficio o a solicitud de parte interesada, está facultada para revisar los casos en los que se hayan resuelto prestaciones económicas, cuando compruebe que se ha incurrido en:

1. Errores de cálculo
2. Falta en las declaraciones
3. Alteración en los datos pertinente
4. Falsificación de documentos
5. Simulación de la invalidez por parte del paciente
6. Falsedad en la calificación de la invalidez por la instancia correspondiente
7. Cualquier error u omisión en el otorgamiento de las tales prestaciones.
- ..."

Como se puede observar, el Texto Único de la Ley Orgánica de la Caja de Seguros Social contempla la facultad legal para revocar la resolución relacionada con las prestaciones económicas en los casos en que se incurriera en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 114; por lo que dicha facultad no proviene de la Ley 38 de 2000, sino de la ley especial en comento.

2.4. Consecuencias de la revocatoria del acto administrativo

5 G.O. 30284-B de 22 de mayo de 2025

Una vez realizada la revocatoria del acto administrativo cumpliendo con los parámetros legales, lo que se produce es la extinción del acto, tal como se indicó en el Auto de 13 de marzo de 2015, bajo la ponencia de entonces Magistrado Abel Augusto Zamorano al indicar lo siguiente:

"El autor colombiano Jorge Enrique Santos Rodríguez, citado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, define la revocatoria del acto administrativo como "la extinción de la vida jurídica del acto administrativo unilateral e individual por la propia Administración con fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con apoyo en un cambio en las circunstancias de hecho o de una nueva interpretación de las mismas y, como regla general, con efectos hacia el futuro, es decir, con efectos ex nunc". (SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 57) (Demandra Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por Héctor Palacio, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N.º 6671-2004 de 3 de diciembre de 2004, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social. Fallo de 11 de diciembre de 2008. Ponente: Mag. Adán Arnulfo Arjona L.)."

De la definición anterior se desprende, que la revocatoria de actos administrativos efectivamente constituye una extinción, ya sea total o parcial, de un acto administrativo de carácter individual mediante el cual se reconocen o declaran derechos a favor de terceros, por parte de la propia Administración, basándose en las causales o supuestos contenidos en la norma citada, cuyo efecto es su desaparición del orbe jurídico." Auto de 13 de marzo de 2015.⁶"

3. Conclusión.

- La administración debe emitir actos que se ajusten a los trámites previamente establecidos por la ley o el reglamento que rige la institución, lo que evita arbitrariedades

6 Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad Interpuesta por Celmira Duarte Bonilla y otros, en contra del Programa Nacional de Administración de Tierras.

por parte del servidor público.

- Al emitirse actos bajo las causales establecidas en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, la Administración tiene la facultad legal de revocar los mismos.
- La revocatoria del acto administrativo busca la invalidez del acto en sede administrativa.

4. Bibliografía

Libros:

- Araúz, Heriberto (2004); Curso de Derecho Procesal Administrativo. Universal Books. Panamá.
- Araúz, Heriberto (2001); Nuevo Procedimiento Administrativo General Panameño. Universal Books. Panamá
- Bernal, Manuel A.; Carrasco A., José A.; y Domingo C., Lastenia M (2013); Manual de Derecho Administrativo Panameño. Litho Editorial Chen S.A. Panamá.

Leyes:

- Constitución Política de la República de Panamá. Sistemas Jurídicos, S.A. Año 2004.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales". G.O. 24,109 de 2 de agosto de 2000.
- Texto Único de la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, con las reformas aprobadas por la Ley 2 de 2007, Ley 70 de 2011, Ley 45 de 2017, Ley 419 de 2024 y Ley 462 de 2025. G.O. 30284-B de 22 de mayo de 2025.

Sentencias:

- Sentencia de 29 de mayo de 2023. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad A.A.H.Z. vs Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá.
- Sentencia de 2 de agosto de 2023. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción J.L.S.H. vs Servicio Nacional de Migración.
- Sentencia de 30 de diciembre de 2021.

Demandra Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción M.A.H.V. vs Servicio Nacional de Migración

-Sentencia del 11 de mayo de 2017. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción A.A.G.C. vs Ministerio de Seguridad Pública.

- Auto de 13 de marzo de 2015. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad Interpuesta por Celmira Duarte Bonilla y otros, vs Programa Nacional de Administración de Tierras

Consulta:

- Consulta C-109-23 de 26 de julio de 2023.

El derecho administrativo en las reformas constitucionales

Gabriel Vega Yuil

Abogado de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.
Docente Universitario.

<https://orcid.org/0009-0004-2031-0791>



Contenido

1. Introducción.
2. El derecho administrativo como parte esencial del derecho constitucional panameño.
3. La participación ciudadana en las acciones de gobierno.
4. La profesionalización de la función pública.
5. La rendición de cuentas.
6. La ética pública.
7. A manera de conclusión.
8. Bibliografía.

Resumen

El clima político actual debate la posibilidad de cambios o reformas a nuestra Carta Magna, por medio de una Asamblea Constituyente Originaria. Para ello, el derecho administrativo panameño por medio de sus postulados, historias, doctrinas y jurisprudencia, debe influir con esmero para garantizar una redacción que marche a la par de su moderna realidad y coyuntura.

El presente artículo busca dar luces sobre la participación de nuestra institución en el citado empeño, de manera académica, promoviendo consensos y en áreas específicas, tales como: transparencia, profesionalización, participación y ética, temas que, por nuestras atribuciones y funciones especiales constitucionales, se nos obliga a reflexionar.

Abstract

The current political climate debates the possibility of changes or reforms to our Magna Carta, by means of an Original Constituent Assembly. To this end, Panamanian administrative law, through its postulates, history, doctrines and jurisprudence, must carefully influence to ensure a drafting that goes hand in hand with its modern reality and situation.

This article seeks to shed light on the participation of our institution in the aforementioned endeavor, in an academic manner, promoting consensus and in specific areas, such as: transparency, professionalization, participation and ethics, topics that, due to our special constitutional attributions and functions, we are obliged to reflect upon.

Palabras Claves

Asamblea Constituyente Originaria, Derecho administrativo, Derecho constitucional, Ética pública, Participación, Profesionalización, Rendición de cuentas.

Keywords

Original Constituent Assembly, Administrative Law, Constitutional Law, Public Ethics, Participation, Professionalization, Accountability.

1. Introducción

Entre los años de 1786 a 1788, dentro del fragor proveniente del debate por la discusión de la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos, Patrick Henry, férreo opositor al texto por aprobarse, fue un destacado redactor de la Declaración de Derechos (Bill of Rights) que contendría las diez (10) primeras enmiendas al incipiente texto supremo y como una futura figura excepcional dentro del constitucionalismo originario, sentenció:

“La constitución no es un instrumento para que el gobierno controle al pueblo. Es un instrumento para que el pueblo controle al gobierno para que no venga a dominar nuestras vidas e intereses” (Henry, s.f.).

La anterior premisa no queda inmersa egoístamente en la historia constitucional de la incipiente nación norteamericana, sino que cobra vida, ante la realidad jurídica que hoy oxigena el encarrilar la norma cúspide de la juridicidad panameña, por modernos, convencionales, equitativos, civilistas y humanistas cambios alejados de los parches, lo cosmético, o lo que es peor, hundirnos en el siempre negativo: “gatopardismo”.

Esos aires de cambio constitucional, no sólo toman fuerza en lo contemporáneo, frente al tantas veces esgrimido desgaste institucional y político de la mal llamada, a la sazón del insigne profesor universitario Dr. César Quintero, (pero así consignada): Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y por los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994 y por el Acto Legislativo No. 1 de 2004.

Para toda sociedad, independientemente del sesgo ideológico, en referencia, tanto a gobernanza como a su desenvolvimiento jurídico, resulta tarea de evidente importancia, adecuar su existencia normativa al progreso democrático y a la participación efectiva de sus conciudadanos. De lo anterior emerge que, no puede existir un constitucionalismo o texto constitucional

eternamente inmutable pues, así como las realidades del hombre que conforma una Nación, cambian por diferentes elementos del vivir en comunidad, su Carta Magna, lógicamente debe ajustarse a escenarios igualmente disímiles.

Es importante que una institución como la Procuraduría de la Administración, que forma parte del sistema de Administración de Justicia, pueda colaborar en la elaboración de futuras reformas constitucionales. Esto resulta especialmente relevante, ya que sus funciones y labores están estrechamente relacionadas con la administración pública y, más específicamente, con el derecho administrativo, que a su vez forma parte del marco del derecho constitucional.

Sobre la base de lo anterior, me permito reflexionar sobre el tema en los siguientes regones.

2. El derecho administrativo como parte esencial del derecho constitucional panameño

Resulta premisa fundamental entender, que el derecho administrativo posee una relación especialmente estrecha con el derecho constitucional, ya que ambos pertenecen al rango de acción del derecho público y su principal objetivo, es el estudio de la administración, tanto es así, que para la doctrina es casi imposible desligar con claridad el campo de acción de cada uno.

La especial relación y cohesión de estos dos derechos es estudiada por la pluma colombiana, así:

“En segundo lugar, puede afirmarse que el derecho constitucional es la fuente principal del derecho administrativo, es decir, que este es una consecuencia de aquél. Así, el derecho constitucional establece los principios fundamentales para la organización y la actividad de la administración y el derecho administrativo lo desarrolla. Por ejemplo, la Constitución Política establece que en materia de organización administrativa encontramos, entre otros, al presidente de la república, los ministros, los directores de departamentos administrativos, los

departamentos y municipios, pero es mediante el derecho administrativo por el que conocemos en detalle estas autoridades y organismos. Igualmente, la Constitución consagra los principios que rigen el control de las autoridades administrativas, pero es el derecho administrativo el que los desarrolla y les da aplicación práctica". (González, 1991)

En el caso panameño, la Constitución Política, contiene las bases del derecho administrativo, pues en ella se observan numerosas normas que posteriormente son desarrolladas por éste. Ejemplo de lo anterior podemos citar: Artículo 2, el cual delimita la conformación del gobierno; el Título III. Derechos y Deberes Individuales y Sociales, contentivo de los principios sobre derecho, garantías y deberes, algunas de cuyas normas pasarán necesariamente por el tamiz de la Asamblea Nacional y/o por la misma administración; el Título V. Órgano Legislativo; Título VI. Órgano Ejecutivo; Título VII. La Administración de Justicia (dentro de su Capítulo 2º se encuentra la Procuraduría de la Administración); entre otros.

Esta simbiosis entre ambas disciplinas, obliga a un estudio unificado al momento de pensar en reformas constitucionales, máxime si lo que se está proponiendo en la actualidad, es un cambio constitucional mediante la denominada Asamblea Constituyente Originaria. Significa entonces, que las materias que le interesan al derecho administrativo, se incorporen a la novedosa constitución, y deben ser reflexionadas sin obviar las experiencias del pasado, pero tomando en cuenta la construcción de una nueva administración pública, los avances convencionales, la jurisprudencia, la nueva dogmática en materia del derecho administrativo, el derecho comparado y, principalmente, la realidad de los protagonistas principales, a saber: Estado y ciudadanos.

La historia constitucional istmeña en lo concerniente al derecho administrativo y su principal acompañamiento por medio de la Procuraduría de la Administración, ha sido

aderezada no sólo por la dogmática jurídica constitucional, la cual consecuentemente, ha emergido a la par de los estudios provenientes de la academia, en asocio con el acervo jurisprudencial y en su conjunto, con el marcado acento, de los vaivenes políticos y el ejercicio del poder, que en definitiva, producen en conjunción, el necesario cambio constitucional.

Dicho así, en la actualidad, se está gestando el caldo de cultivo para avanzar a una nueva etapa del constitucionalismo moderno en nuestro suelo, en la cual, nuestra Procuraduría puede actuar no sólo como asesora jurídica sino igualmente, ser amigable componedora entre todos los actores de la vida nacional, sin necesariamente tomar norte, ante ideologías partidistas o de otras fuerzas sociales.

Cobra así especial vigencia, lo expuesto por la Comisión Universitaria de Agenda Nacional, en su Declaración sobre el Cambio Constitucional y el Proceso Constituyente, de la Universidad de Panamá, del 26 de junio de 2021, que propugnaba:

"La gran tarea que debemos realizar consiste en construir una adecuada interacción entre el poder constituyente-destituyente electoral y social, capaz de crear una correlación de fuerzas favorable para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, único instrumento capaz de concretar las aspiraciones populares de cambios profundos en nuestro modelo de Estado y de sociedad. Estos cambios, obviamente, no se limitan a los aspectos institucionales u orgánicos de la Constitución, porque de manera necesaria también deberían incluir una actualización del catálogo de los derechos fundamentales, el cual está desfasado, y una amplia e informada discusión para la adopción del modelo económico y social del país para el siglo XXI. Toda Constitución tiene algo de utopía concreta. Para algunos es utópico el impulso a una Asamblea Constituyente con la voluntad y la capacidad de adoptar los cambios que el país espera que se apliquen; sin embargo, como diría Víctor Hugo: "no hay nada más poderoso que una idea a la que le ha llegado su tiempo" (Nacional, 2021).

Lógicamente, las realidades constitucionales de esta Nación, en sus escenarios reformatorios de 1904, 1941, 1946 y/o 1972 con todas sus modificaciones, si bien pueden ser estudiadas y respetadas, no deben ser límites para la nueva era, de una renovada administración pública, pues considero que las innovaciones en la forma de materializar ese nuevo compendio constitucional, a la luz del derecho administrativo que hoy reproducimos y vivimos, deben encaminarse, con supremacía: a la participación ciudadana en las acciones de gobierno, la profesionalización de la función pública, la rendición de cuentas y la ética pública.

3. La participación ciudadana en las acciones de gobierno

La contemporánea relación entre gobernados y gobernantes implica el entender que, el derecho al sufragio del siglo pasado, inicialmente consagrado en el artículo 49 de la Constitución de 1904, ha mutado de simple depositante de un voto, a hacer efectivo el mismo, a través de la intervención real en todo lo concerniente a la gobernanza.

Hoy, la realidad legislativa y reglamentaria del quehacer gubernativo, ha incluido al súbdito del Estado, en el trabajo tácito de su existencia, con marcado acento de protagonismo, iniciativa, veeduría, árbitro y hasta inspector. Normativas participativas y anhelos del panameño común, abundan: como extender ciertas materias hacia consultas plebiscitarias o de referéndum en barrios, municipios o distritos; la revocatoria de mandato a otros cargos, como por ejemplo, el presidencial; la iniciativa popular como base de poder ciudadano; las referentes a las reformas del Código Electoral, que se estudian siempre una vez concluido el período electoral; la de Descentralización de la Administración Pública (octubre de 2015); las denuncias ciudadanas; la participación ciudadanas en la construcción de proyectos de amplio impacto social, educativo, de salud, infraestructura, etc., convierten al ciudadano del ayer, que era un simple espectador votante, en el verdadero protagonista del progreso de las respuestas efectivas, a favor de su vivir.

Todo lo exemplificado debe ser consagrado en el texto constitucional, para blindarlo en la "pirámide jurídica", erigiéndose como parte de las garantías fundamentales y de allí ser observado por el Estado, como parte fundamental de su accionar con el gobierno. En otras palabras: la participación ciudadana en las acciones de gobierno, garantiza apego a la norma y mayor responsabilidad del gobernado ante la realización, solidaridad y avance positivo del conglomerado y en especial, de la población más vulnerable.

La mejor realización de lo descrito, la encontramos en un término dogmáticamente inmerso en el artículo 5 de la Ley 66 de 2015 "Que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones", que dicta:

"Equidad social. Estrategia de implementación de las políticas públicas basada en la protección de los derechos y la garantía de la igualdad de oportunidades para los grupos más vulnerables de la población, especialmente en el caso de las personas con discapacidad, las mujeres, los niños, los adultos mayores, los jóvenes, los grupos étnicos, los religiosos minoritarios, los pueblos indígenas y otros".

4. La profesionalización de la función pública

La innovación estatutaria estatal de la sociedad panameña y por ende, la ciudadanía en sí, espera que la constitución propenda por otorgar un carácter de profesión a la actividad de gobernanza, es decir, que el gobierno democrático demuestre aptitud y actitud al momento de prestar todos los servicios públicos, que se enuncian en la parte dogmática constitucional y en especial: que la relación entre el capital y el trabajo, se rija con altos estándares científicos, técnicos y experimentados; que la educación esté fortalecida y engrandecida principalmente en sus aspectos integral, físico, moral, cívico, con progresos científicos de primer mundo y de gran utilidad para el bien personal y de la colectividad; que la salud se base en los máximos estereotipos de avances físicos, síquicos y sociales del panameño, con una seguridad y asistencia social justa y equitativa para la adecuada protección,

promoción, conservación y rehabilitación de una óptima sanidad; en fin, para que la científicidad, la tecnología, los avances académicos y la lógica y productiva experiencia en los cargos, sean la carta de presentación de los servidores públicos al momento de ocupar los cargos dentro de la administración pública.

Para cumplir con el cometido que el derecho administrativo panameño se encuentre contenido dentro del rango constitucional, en las anheladas reformas, en materias de profesionalización de la función pública, debe tener apuntalamiento en la idoneidad profesional de la empleomanía y así definir políticas, captar correctivos y asegurar que lo comprometido como política pública, se pueda llevar a cabo en el lapso fijado, con fiel cumplimiento del Estado de Derecho, y así sean en pro de la sociedad con el consecuente mejoramiento estatal, en todos los sentidos.

5. La rendición de cuentas

Uno de los aspectos que, el “panameño de a pie”, más cuestiona en los últimos años dentro de la administración pública, es lo concerniente a la percepción generalizada que las últimas administraciones gubernamentales, por razones de corrupción administrativa, no han respetado ni aupado la rendición de cuentas. Para estudiar esta última, comparto la definición proveniente del claustro de la Universidad de Panamá, así:

“La rendición de cuentas no solo permite garantizar que la gestión pública se lleve a cabo con propiedad, sino que también fortalece la gobernabilidad, partiendo de la responsabilidad que tienen los empleados y agentes de manejo de dar cuentas a la ciudadanía. Para esto es inminente que se promueva el principio de claridad y publicidad; igualmente, lo ateniente al deber de informar y justificar de forma clara y completa. Además, al conjugarse con la participación ciudadana implica un procedimiento de evaluación cualitativa y cuantitativa que permite la fiscalización sobre la gestión y el manejo de los bienes públicos, ambas fortalecen el control interno institucional en las entidades bajo examen y a lo interno en

el procedimiento de fiscalización que realiza la Contraloría General de la República” (Palacios, 2023)

La dinámica relacionada con la lucha contra la corrupción, la impunidad, el descontrol en el manejo del erario público y la falta de transparencia, requiere ser abordada desde una nueva y avanzada redacción constitucional. Aunque el texto vigente ha intentado regular estos aspectos, resulta conveniente acudir al estudio de la convencionalidad y al derecho comparado para incorporar enfoques modernos y más efectivos, que permitan reducir la percepción de inmunidad frente a los delitos y fortalecer el Estado de Derecho.

Es fundamental que el régimen jurídico constitucional acorde con control y eficacia el desempeño de los funcionarios públicos, y si es menester consignar sanciones y procesos especiales constitucionales, máxime de los que tienen manejos de fondos estatales. Lo anterior devolvería la confianza del ciudadano por la clase gobernante, al momento de administrar los recursos de todos.

6. La ética pública

La doctrina brasileña al estudiar la ética pública bajo el prisma del constitucionalismo español, nos comparte:

“La Ética pública supone la enseñanza de un conjunto de conocimientos que deben convertirse en un hábito para el funcionario. No se trata de transmitir ideas tan interesantes como la lealtad institucional, el principio de igualdad, la transparencia, el uso racional de los recursos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, etc. Es imprescindible que la actividad del funcionario este presidida por un conjunto de valores humanos que están inseparablemente unidos a la idea del servicio y que, indudablemente, facilitan la sensibilidad ante lo público. Me refiero a virtudes tan importantes como la laboriosidad, la solidaridad, la magnanimidad o la modestia entre otras” (Muñoz, 2014).

Inexplicablemente, en nuestra actual Constitución, no existe alusión directa a la obligatoriedad de observar y practicar la ética pública, ni de poseer los postulados ensayados por el precitado autor carioca. Quizás el constituyente de otrora, no creyó necesario que así fuera, pues los valores humanos formaban parte integral de su existencia y las virtudes señaladas, se practicaban desde el seno de cada hogar. Hoy, pareciera ser que la realidad humana nacional es otra.

Tímidamente, la normatividad panameña ha ideado el Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central” muchos consideran no ha parecido ser, contundentemente persuasivo, al momento de aplicar sanciones.

Toca entonces, insertar en las discusiones reformistas, el tema ético, dentro del papel conductor que tiene toda Constitución y así, dentro de un Estado Constitucional Democrático, se encuentre la fe en que su gobierno tenga la capacidad y credibilidad para resolver los dilemas dimanantes de la ciencia política; que mantenga una cimentada realidad financiera y fiscal; regenere la aptitud de sus funcionarios públicos; intensifique la intervención en la actividad del gobierno; abrevie con productividad los procedimientos institucionales y que los valores, virtudes y civismo, vuelvan a ser la religión, de la acción gubernativa.

7. A manera de conclusión

Las breves ideas esbozadas en el presente ensayo, más que redactar cambios con artículos, para las venideras y deseadas reformas constitucionales, bajo el manto de una Asamblea Constituyente Originaria, pretenden que los cuatro (4) ejes reflexionados, sirvan de guía para que el moderno derecho administrativo, tenga una diáfana presencia en el futuro texto, lo cual nace de la percepción ciudadana, que clama por rendición de cuentas, ética, participación, profesionalización del funcionariado y sobre todo, se le brinde una justicia efectiva al acudir a la Administración.

8. Bibliografía

- González Charry, Guillermo (1991), Fundamentos constitucionales de nuestro derecho administrativo en la Constitución de 1991, Tercera edición, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley.
- Muñoz Rodríguez-Arana, Jaime. Caracterización constitucional de la ética pública (especial referencia al marco constitucional español. Universidade de A Coruña; Revistas de Investigaciones Constitucionais, [S.L.] v.1, n.1, P. 67-80, 2014. DOI:10.5380/rinc.v.1i1.40248
- Palacios C, Marino José; Garibaldi B., Ezequiel; Ramos V., Aristi; Pinzón M., José; McNulty, Maritza (2023) Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana en la EFS de Panamá; Portal de Revistas Científicas UP CPA PANAMÁ; Vol. 1 núm. 2: CPA PANAMÁ; ISSN-L-2953-3147.
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Octava Edición, Impresa en Litho Editorial Chen, S.A., 2014.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española de la Lengua, Actualización año 2022. <https://dle.rae.es/pedir?m=form>
- Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanellas de Torres, Actualización año 2021.
- Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central” Publicado en la G.O. 25199 de 20 de diciembre de 2004.

La notificación personal según la ley 38 de 2000

Clara Iveth Rudas

Abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0006-8644-0833>



Contenido

1. Antecedentes sobre la notificación de un acto administrativo.
2. Definición del término notificación personal.
3. ¿Cuándo procede la notificación personal de un acto administrativo?
4. Ejemplos prácticos de la notificación personal de un acto administrativo.
5. Conclusión.
6. Referencias bibliográficas.

Palabras Claves

Notificación, notificación personal, procedimiento administrativo, actos administrativos, edicto.

Keywords

Notification, Personal notification, Administrative procedure, Administrative acts, edict.

Resumen

Uno de los aportes significativos de la Ley 38 de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y Dicta Disposiciones Especiales”, fue establecer un procedimiento de notificación de los actos administrativos, mismo que está contenido en su Título VII, Capítulo I.

El presente artículo lo dedicaremos, específicamente, a la notificación personal en el proceso administrativo panameño, el cual explicaremos a través de ejemplos prácticos, precisamente por constituirse en un trámite esencial que garantiza que los ciudadanos estén informados sobre las decisiones y actuaciones de la administración, permitiéndoles, de esta forma, ejercer sus derechos y defender sus intereses.

Abstract

One of the significant contributions of Law 38 of 2000 “That approves the Organic Statute of the Office of the Attorney General of the Administration, regulates the General Administrative Procedure and Dictates Special Provisions”, was to establish a procedure for notification of administrative acts, which is contained in its Title VII, Chapter I.

This article will be specifically dedicated to the personal notification in the Panamanian administrative process, which we will explain through practical examples, precisely because it is an essential procedure that guarantees that citizens are informed about the decisions and actions of the administration, thus allowing them to exercise their rights and defend their interests.

1. Antecedentes sobre la notificación de un acto administrativo

El jurista Heriberto Araúz, en su libro denominado “Curso de Derecho Procesal Administrativo”, aclara que el criterio de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en relación con la notificación de un acto administrativo, antes de la vigencia de la Ley 38 de 2000, era que las notificaciones debían hacerse personalmente y en su defecto, procedía la notificación por edicto. Veamos:

“Porotulado, es importante señalar que cuando la autoridad que dicta un acto administrativo no puede notificar personalmente al interesado, procede la notificación mediante la fijación de un edicto por el término de cinco días en un lugar público de la oficina correspondiente, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 33 de 1946. En este caso, la señora Yolanda Delgado de Rodríguez, debió presentar una copia autenticada de la notificación personal oportuna del acto imputado o una copia autenticada del edicto por el que se le notificó la Nota DP. DECONT 4004 de 19 de noviembre de 1996. Estas pruebas permitirían a la Sala determinar si el recurso de reconsideración se interpuso oportunamente y si la acción intentada está o no prescrita. (Res. De 9 de junio de 1998, R. J. julio, 1998, p. 436).”

Sin embargo, con la expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se estableció que las notificaciones a las partes debían hacerse en toda ocasión por edicto, salvo en aquellos casos específicos, que más adelante mencionaremos, en los que procede la notificación personal.

De manera que, en la actualidad, la regla general en materia de notificación, a la que deben acudir las entidades en primera instancia en el procedimiento administrativo general panameño, es a través de edicto, tal como lo establece el artículo 90¹ a saber:

“Artículo 90. Las notificaciones a las partes deberán hacerse siempre por medio

¹ Ello, con excepción de los casos específicos detallados en el artículo 91 de la Ley N°38 de 2000.

de edicto, salvo en los casos que más adelante se expresan. El edicto contendrá la expresión del proceso en que ha de hacerse la notificación, la fecha y la parte dispositiva de la resolución que deba notificarse. Será fijado al día siguiente de dictada la resolución y su fijación durará un día. Este edicto se agregará al expediente con expresión del día y hora de su fijación y desfijación. Desde la fecha y hora de su desfijación, se entenderá hecha la notificación. Los edictos llevarán una enumeración continua y con las copias de cada uno de ellos se formará un cuaderno que se conservará en secretaría. Los originales se agregarán al expediente.”

2. Definición del término Notificación Personal

La acepción del término notificación personal, según el numeral 67 del artículo 201 de nuestra Ley de Procedimiento Administrativo General, ha sido establecida como sigue: “Es la excepción a la regla en materia de notificaciones, y consiste en la entrega física a la parte o a su representante de la nota o copia autenticada de la resolución de que debe ser notificado en su domicilio legal. En la notificación personal, el notificado debe firmar la diligencia respectiva, en señal o constancia de que es de su conocimiento el acto respectivo.”

3. ¿Cuándo procede la notificación personal de un acto administrativo?

El artículo 91 de la Ley 38 de 2000, estableció los escenarios en los que cabe la notificación personal del acto administrativo, como sigue:

“Artículo 91. Sólo se notificarán personalmente:

1. La resolución en que se ordene el traslado de toda petición, se ordene la corrección de la petición y, en general, la primera resolución que se dicte en todo proceso;
2. La resolución en que se cite a una persona para que rinda declaración de parte, para reconocer un documento, para rendir testimonio y aquélla en que se admita demanda de reconvenCIÓN;
3. La resolución en que se ponga en conocimiento de una parte el desistimiento del proceso de la contraria, y la pronunciada en casos de ilegitimidad de personería, a la

parte mal representada o a su representante legítimo;

4. La primera resolución que se dicte en un proceso que ha estado paralizado por un mes o más;

5. La que decida una instancia;

6. Las demás que expresamente ordene la ley.”

Como vemos, la figura de la notificación personal, constituye persé una salvaguarda del debido proceso², en cuanto asegura a las partes involucradas, conocer el desarrollo de las actuaciones jurídicas del proceso, en aras de permitirles ejercer la defensa correspondiente, previo conocimiento de causa.

El artículo 91, es claro al indicar los casos en los que debe llevarse a cabo este tipo de notificación personalísima, por lo que a continuación les daremos un recorrido desde la teoría a la práctica, haciendo alusión a algunos ejemplos en donde procede la misma.

4. Ejemplos prácticos de la notificación personal de un acto administrativo

En el ámbito administrativo, de cara a la Ley 38 de 2000, la figura de la notificación, representa el punto de partida frente al inicio del contencioso, en donde habrán de dirimirse los desencuentros o las diferencias que surjan, a propósito de la gestión pública y la insatisfacción de los administrados o dentro del seno de la gestión pública, en tal sentido, habiéndose emitido un acto administrativo que reúna las características mencionadas por el precitado artículo 91, procedo hacerlo de conocimiento de las partes, en concordancia a los siguientes articulados:

“Artículo 92. Las notificaciones personales se practicarán haciendo saber la resolución o acto del funcionario, a aquellos a quienes deben ser notificados, por medio de una diligencia en la que se expresará, en letras, el lugar, hora, día, mes y año de la notificación, la que firmarán, el notificado o un testigo por él, si no pudiere, no supiere o no quisiere firmar,

² Se debe tutelar en todo momento, el cumplimiento del derecho fundamental al debido proceso reconocido en el artículo 32 de la Constitución Política.

y el Secretario o la Secretaria o un funcionario autorizado por el despacho, quien expresará, debajo de su firma, su cargo.”

“Artículo 93. Cuando una parte tenga constituido apoderado en el proceso, se harán a éste las notificaciones respectivas, a no ser que la ley disponga que se hagan a la parte misma. Cuando tuviere varios apoderados, la notificación podrá hacerse a cualquiera de ellos. Los funcionarios estarán asimismo obligados, cualquiera sea el apoderado que solicite un expediente para su examen, a notificarle las resoluciones de todos los procesos que estén pendientes de notificación personal, en los cuales actúe dicho apoderado. Cuando el particular tenga derecho a asistencia legal gratuita, se proveerá ésta, con sujeción al Título XIII del Libro Segundo del Código Judicial.

Artículo 94. Si la parte que hubiere de ser notificada personalmente no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella, en dos días distintos, será notificada por edicto, que se fijará en la puerta de dicha oficina o habitación y se dejará constancia en el expediente de dicha fijación, firmando el Secretario o la Secretaria y el notificador o quien haga sus veces. Una vez cumplidos estos trámites, quedará hecha la notificación, y ella surte efectos como si hubiere sido efectuada personalmente.”

En ocasiones, las instituciones públicas se han visto conflictuadas al momento de realizar este tipo de notificaciones por diversas razones que se les han presentado, resultando que elevaran consulta administrativa a la Procuraduría de la Administración, por lo que nos referiremos a tres de ellas, como ejemplos prácticos de la notificación personal.

Mediante la nota C-073-17 de 3 de agosto de 2017, se le brindó contestación a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia frente a la consulta administrativa relacionada con el mecanismo para lograr la notificación de la resolución que pone fin a la primera instancia en los procesos sancionatorios

iniciados por dicha entidad, en virtud de la Ley 6 de 1987, que trata sobre beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad y la Ley 24 de 2002, que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

Pasemos a señalar las interrogantes efectuadas: ¿Si es posible lograr la notificación de un consumidor, específicamente la resolución de primera instancia, en los casos en los que, aun cuando ha aportado una dirección física completa, al momento de realizarse las diligencias de notificación, esta dirección no puede ser ubicada, porque:

- a. No corresponde al número o nombre de calle suministrado o a la numeración del edificio o casa;
- b. El agente económico se ha mudado y no se conoce su nuevo domicilio;
- c. El local comercial ya no existe porque fue demolido.

Teniendo como consecuencia en todos estos supuestos, que no pueda fijarse un edicto en puerta como lo prescribe el artículo 94 de la Ley 38 de 2000:

- 1.¿Si podría aplicársele lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1008 del Código Judicial, para notificar al consumidor que compareciese sin apoderado, a pesar de que esta disposición expresamente se refiere a los apoderados judiciales?
- 2.¿Si, con fundamento en el artículo 13 del Código Civil, podría aplicarse alguna otra disposición legal para realizar la notificación del consumidor y poder continuar los trámites del proceso?”

Lo primero a lo que debe acudirse en este tipo de caso, es a la corroboración de si la entidad mantiene normado o no, un procedimiento propio del trámite específico del que se trate, en el cual se contemple lo concerniente a la notificación de los actos administrativos que ésta genera.

En este caso, a pesar de que la Autoridad si mantenía un procedimiento especial de trámite

de queja, carecía de trámite de notificación de los actos administrativos que en este procedimiento se generan, aunado a que ni la Ley 6 de 1987, así como tampoco la Ley 24 de 2002, remitían a la aplicación de normas supletorias en caso de vacíos legales, por lo tanto, lo procedente en dicho caso, es acudir a la Ley 38 de 2000, conforme lo disponen sus artículos 37 y 202, a saber:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.”

“Artículo 202. Los vacíos del Libro Primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial. Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.”

Como indicáramos, en la normativa especial de la entidad consultante, no estaba previsto un mecanismo para la notificación a un consumidor de la resolución que pone fin a la primera instancia en los procesos administrativos sancionatorios iniciados en virtud de la Ley de beneficios a jubilados y la Ley de historial crediticio, por ende, tales vacíos debían superarse mediante la aplicación de la Ley 38 de 2000, por constituirse en la norma reguladora del procedimiento

administrativo general, la cual efectivamente, contempla aspectos básicos o trámites importantes tales como la notificación de actos administrativos.

En este caso, la notificación que se pretendía realizar era de un acto administrativo que ponía fin o decidía una instancia, por lo que, en definitiva, en opinión de la Procuraduría, debía ser notificada personalmente, sin embargo, ante el supuesto planteado en la consulta, es decir que la dirección completa fue suministrada mas no pudo ser ubicada, se asesoró a la entidad en base al artículo 94 de la Ley 38 de 2000, a fin de aplicar el procedimiento de notificación por edicto en puerta, en los términos de dicho artículo, el cual establece que si la persona que debe ser notificada personalmente, no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella, en dos días distintos, su notificación procederá a través de edicto, que se fijará en la puerta del lugar que se hubiere designado para ello.

Ahora bien, aun cuando se consideró posible la realización de la notificación a la luz del artículo 94 de la Ley 38 de 2000, igualmente la Procuraduría de la Administración, recomendó reforzar la misma con el procedimiento dispuesto en el artículo 97 de dicha normativa, a fin de efectuar la debida publicación de un edicto emplazatorio³ en diarios de circulación nacional en pro de garantizar el debido proceso.

Como sabemos, todo acto administrativo es eficaz a través de la notificación, sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 5 de octubre de octubre de 2006, ha señalado lo siguiente:

“Con relación a la ilegalidad invocada con base en la supuesta violación de los artículos 90, 94 y 95 de la Ley 38 de 2000, esta Superioridad debe indicar al recurrente, que la notificación es por excelencia el mecanismo mediante el cual se hacen valer las garantías procesales de los interesados en el proceso, constituyéndose en

³ La copia del edicto emplazatorio, debe reposar en el expediente administrativo, a fin de garantizar los derechos de las partes.

pieza fundamental para que la parte afectada pueda hacer uso de los recursos que la ley establece y así poder atacar el acto mediante el cual considera se ha vulnerado su derecho; para tales fines la ley establece las formas de notificación que proceden ante las diferentes circunstancias, cuyo principal objetivo es que las partes concurren al proceso y de existir discrepancia puedan hacer valer su derecho a oponerse.

En adición a lo expuesto en el párrafo anterior, resulta oportuno señalar que la notificación edictal encuentra su fundamento legal en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, que dicta lo siguiente:

(...)

Al tenor de lo dispuesto en el artículo transcrita, es importante considerar que a la notificación edictal, le precedieron reiterados actos orientados a ubicar personalmente a la señora WALKIRIA CASTILLO, los cuales resultaron infructuosos, motivo por el cual se procedió a emitir el edicto en puerta correspondiente que permitió que la demandante no quedara en condiciones de indefensión frente a los efectos de la Resolución 5963-2004 con la cual fue removida de su cargo.” (El destacado es nuestro)

Sobre el segundo y tercer supuesto, esto es que la persona se hubiere mudado de la dirección aportada y se desconozca su nuevo domicilio y que el local comercial no exista por haber sido demolido, la Procuraduría fue del criterio que el mecanismo establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, era el procedente para lograr ambas notificaciones, procurando dejar constancia mediante informes (en dos días distintos) que certificarán que la notificación personal no fue posible, **procedimiento que debe ser previo a fijar el edicto en puerta.**

Por último, destacaron que, en dicho caso, no era posible la aplicación de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1008 del Código Judicial, para efectuar la notificación en los supuestos de hecho planteados en la primera interrogante, ya que la Ley de Procedimiento Administrativo General,

contiene modalidades más amplias y garantistas de notificación, por estar dirigida a las partes.

Del estudio de este primer ejemplo práctico, podemos colegir que, por regla general, todas las notificaciones que se hagan dentro de los procesos administrativos, deben realizarse por edicto, salvo aquellas resoluciones que deban ser notificadas personalmente; para ello, se debe en primer término verificar si el acto administrativo emitido cumple con alguno de los presupuestos señalados en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, ya que de ser así, su notificación deberá ser personal, cumpliendo con los lineamientos establecidos en el artículo 92 de la Ley 38 de 2000, así como con el artículo 94⁴ de esta misma excerpta, robusteciendo este procedimiento con lo dispuesto en el artículo 97, es decir, publicar el correspondiente edicto emplazatorio⁵ en diversos diarios de circulación nacional, garantizando con ello el debido proceso.

Al respecto, mediante sentencia del 24 de febrero de 2016, relacionada con el caso MEDISALUD, S.A. contra la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente:

“Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra sobre el debido proceso, al indicar que: ‘si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oído; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medio de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos

⁴ Hacemos referencia al artículo 94 de la Ley 38 de 2000, en caso de que la parte que hubiere de ser notificada personalmente, no fuere hallada en horas hábiles en su domicilio laboral o en la residencia indicada, en dos días distintos.

⁵ La copia del edicto emplazatorio, debe reposar en el expediente administrativo, a fin de garantizar los derechos de las partes.

no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley -proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional’ (HOYOS, Arturo. El debido proceso. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995, págs.89-90). (Lo destacado es nuestro).

En la misma sentencia, se refirieron a la institución del debido proceso como sigue:

“El debido proceso, como derecho fundamental se encuentra recogido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 32 que señala: “que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales y no más de una vez por la misma causa penal, policial o disciplinaria.”

Este Máximo Tribunal de Justicia, ha manifestado doctrinal y jurisprudencialmente que la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 32 de la Constitución comprende tres derechos, a saber, el derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policial o disciplinaria.”

A este respecto, la Corte Interamericana ha señalado lo siguiente:

“71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por

la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.” (Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano) vs. Perú, Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Subraya la Corte.).

De lo anteriormente expuesto podemos colegir que, en materia de notificación de actos emanados de las entidades públicas, se debe tutelar en todo momento el cumplimiento del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el artículo 32 de la Constitución Política, el artículo 34 de la Ley 38 de 2000 y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁶

Ahora bien, continuando con el análisis del próximo ejemplo práctico, tenemos la consulta elevada por la Agencia Panamá Pacífico, misma que guarda relación con una diligencia de notificación personal que como no ha podido ser ejecutada por la entidad por diversas circunstancias, deberá realizarse de conformidad con el artículo 94 de la Ley 38 de 2000. La inquietud de la entidad radicó en lo siguiente:

“¿El edicto se fija por 1 día como lo dice el artículo 90 de la ley 38? O ¿por 5 días como lo indica el artículo 1009 del Código Judicial?

¿El día incluye sólo día hábil o sábado y domingo?

¿Los 5 días son hábiles o incluyen sábado y domingo?

...

La pregunta sería ¿Cómo procede la desfijación?

1. ¿Retiro el edicto que pégue en la puerta? O me olvido de él.

2. Sólo lleno la copia que dejé en el expediente con expresión de la fecha de desfijación.

...

Igual que en el primer ejemplo práctico, notamos

⁶ Aprobada en Panamá a través de la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977.

que la entidad consultante carecía, en ese entonces, de un procedimiento propio respecto de las notificaciones de los actos administrativos que generan, por lo que siendo ello así, aplicaría la referida Ley 38 de 2000, de manera supletoria. De manera que, mediante la nota C-003-24, la Procuraduría de la Administración señaló que, por tratarse de una notificación personal que no pudo ser realizada, debía procederse con el mecanismo de notificación detallado en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, por lo tanto, una vez cumplidos los trámites dispuestos en dicho artículo, quedará hecha la notificación, la cual **surtirá sus efectos como si hubiere sido efectuada personalmente.**

Con respecto a la desfijación del edicto, la Procuraduría de la Administración aclaró que, basta con que se deje constancia en el expediente de su fijación, la cual debe haber sido firmada por el Secretario o Secretaria y el notificador o quien haga sus veces ya que, la norma no establece que deba realizarse la desfijación del mismo para que surta sus efectos.

El siguiente ejemplo práctico investigado, tiene su génesis en la consulta que elevará el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos a esta Procuraduría, relacionada con la viabilidad de las notificaciones vía correo electrónico o por cualquier otro medio tecnológico de las resoluciones relativas al reconocimiento, rechazo o modificación del beneficio adicional del SIACAP. Veamos:

1. ¿Pueden ser notificados los afiliados mediante medios tecnológicos tales como la página web o correo electrónico personal?
2. En caso de no ser posible ¿Existe alguna forma o mecanismo que la institución pueda empezar a gestionar para que las notificaciones de las Resoluciones sean por medios digitales?

A contrario sensu de los anteriores ejemplos prácticos, en este caso la entidad si mantenía una normativa que indicaba la manera específica en

la que debía notificarse este tipo de resoluciones, es decir, de **forma personal**, según el artículo 10 de la Ley 8 de 1997⁷, sin embargo, carecía de una normativa que desarrollara el proceso de notificación mismo de estos actos administrativos, por lo que, en este caso, igualmente debía aplicarse la Ley de Procedimiento Administrativo General supletoriamente.

Lo normado en el artículo 10 de la precitada Ley, era de hecho concordante con el numeral 5 del artículo 91, es decir, que se trataba de aquellas resoluciones que decidían una instancia, por ende, se asesoró a la entidad en que en atención a dichos articulados, no era viable la notificación vía correo electrónico o por cualquier otro medio tecnológico de este tipo de resoluciones, **sino que debía ser efectuada de manera personal**, haciendo la salvedad que el artículo 95 de la Ley 38 de 2000, advierte que “las notificaciones hechas en forma distinta de las expresadas en esta Ley son nulas”.

De manera que, tal como hemos indicado a lo largo del presente artículo, ante la falta de normativa propia que desarrolle el mecanismo de notificación de dichos actos administrativos; las entidades públicas deben atender al principio de estricta legalidad, el cual profesa que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que la Ley expresamente les permite.

A propósito del principio jurídico de la estricta legalidad, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 27 de marzo de 2024, mediante Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad en el caso La Unión de Ingenieros Marinos contra Autoridad del Canal de Panamá, dispuso lo siguiente:

“En este sentido, debe anotarse que nuestra legislación contempla el Principio de Estricta legalidad como pieza fundamental del Derecho. Dicho principio, en el ámbito administrativo, se encuentra desarrollado en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000.

⁷ Ley 8 de 6 de febrero de 1997, “Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalizaciones de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP)

De una lectura de estas disposiciones legales, se puede inferir que la finalidad del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que las actuaciones de las autoridades públicas se sujeten a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.”

5. Conclusión

1. De conformidad con la Ley 38 de 2000, las notificaciones se surten por edicto, como regla general, o de manera personal, como excepción. También reconoce la forma presunta o tácita, que es una forma subsidiaria de notificación, en virtud de una conducta concluyente por parte de la persona, sobre quien recaen los efectos de la resolución o acto administrativo.
2. La importancia de la notificación realizada en la manera correcta en concordancia con lo dispuesto en la Ley de la entidad pública o mediante la supletoriedad (Ley 38 de 2000) radica, finalmente, en la eficacia del acto administrativo.
3. Los actos administrativos producen efectos cuando son notificados, de manera que si dichas notificaciones son efectuadas en forma distinta de las expresadas en la Ley 38 de 2000, estas serían nulas.

6. Referencias Bibliográficas

Normas Jurídicas:

1. [Constitución Política de la República de Panamá, G.O. N° 25,176 de 15 de noviembre de 2004.](#)
2. [Ley 38 De 31 de julio de 2000, G.O. N° 24,109 de 1 de agosto de 2000.](#)

Artículos:

1. Gasnell Acuña, Carlos (2020), Comentarios sobre la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a veinte años de su vigencia, Revista Iustitia et Pulchritudo, Vol.2, No.1, enero-junio.
2. [Rodríguez, Bernabé \(2004\), Análisis de los actos administrativos impugnados por](#)

docentes universitarios investigados en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de lo Contencioso Administrativo, y sus efectos en la educación, Universidad de Panamá.

Opiniones de la Procuraduría de la Administración:

1. Nota C-073-17 en respuesta a la consulta que elevara la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.
2. Nota C-158-23 en respuesta a la consulta que elevara el Sistema de Ahorro y Capacitación de Pensiones.
3. Nota C-003-24 en respuesta a la consulta que elevara la Agencia Panamá Pacífico.



Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre bienes de dominio público, desafectación y rellenos marinos en Panamá

Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0009-1558-3214>



Contenido

Introducción: El marco constitucional de los bienes del Estado y la tensión con el desarrollo. 1. Fundamentos de la demanialidad y la figura de la desafectación. 1.1. Características de los bienes de dominio público. 1.2. La desafectación: El mecanismo de transformación jurídica. 1.3. El instrumento jurídico idóneo para la desafectación. 2. La transformación del frente costero: Reseña histórica de los rellenos marinos en la ciudad de Panamá (1904-actualidad). 2.1. Los primeros rellenos: La gesta de la Zona del Canal y la avenida Balboa (1904-1940). 2.2. La expansión hacia el Este: El desarrollo de Paitilla y el nacimiento de Punta Pacífica (1970-2000). 2.3. Megaproyectos del siglo XXI: El sistema de cintas costeras. 3. La naturaleza jurídica de los rellenos sobre el lecho marino. 3.1. El principio de accesoriedad como eje de la discusión. 3.2. La sentencia de 30 de diciembre de 2004: Un punto de inflexión doctrinal. 3.3. Consolidación de la doctrina protectora: El fallo de 30 de abril de 2015 y sus efectos ex tunc. 3.4. Consolidación y aplicación progresiva del criterio adoptado en 2004. 4. Las concesiones administrativas y la desafectación como retribución. 4.1. El contrato del Corredor Sur: Un paradigma de tensión jurisprudencial. 4.2. Derechos adquiridos y seguridad jurídica: El dilema fundamental al que se enfrenta la jurisprudencia. 5. Casos especiales y figuras jurídicas relacionadas. 5.1. Servidumbres públicas sobre predios privados. 5.2. Bienes de dominio público por destinación. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas.

Resumen

El presente artículo, examina la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá en materia de bienes de dominio público, con especial énfasis en la figura de la desafectación como mecanismo jurídico aplicado a los proyectos de relleno marino. A fin de contextualizar adecuadamente el conflicto aparente entre el principio constitucional de inapropiabilidad de los bienes de dominio público (artículo 258 de la Constitución) y las exigencias del desarrollo urbano — contexto en el que se inscriben las decisiones judiciales analizadas —, el estudio propone, como paso previo e ineludible, un recorrido histórico por los principales proyectos de relleno del fondo marino desarrollados en la ciudad de Panamá desde inicios del siglo XX. Posteriormente, se aborda el análisis detallado de la jurisprudencia seleccionada, del cual emergen dos líneas interpretativas claramente diferenciadas y, en apariencia, contradictorias: una de carácter protector, sustentada en el principio de accesoriedad, y otra de corte pragmático y flexible, orientada a garantizar la seguridad jurídica. Esta colisión interpretativa, evidenciada en fallos divergentes como los emitidos en 2015 y 2017 sobre el Corredor Sur, ha contribuido a una situación de notable inseguridad jurídica.

Abstract

This article examines the evolution of the jurisprudence of the Supreme Court of Justice of Panama in matters of public domain property, with special emphasis on the figure of disaffection as a legal mechanism applied to marine landfill projects. In order to adequately contextualize the apparent conflict between the constitutional principle of inappropriability of public domain property (Article 258 of the Constitution) and the demands of urban development - the context in which the judicial decisions analyzed were made - the study proposes, as a prior and unavoidable step, a historical review of the main seabed filling projects developed in Panama City since the beginning of the 20th century. Subsequently, a detailed analysis of the selected jurisprudence is undertaken, from which two clearly differentiated and apparently contradictory interpretative lines emerge: one of a protective nature, based on the principle of accessoriess, and the other of a pragmatic and flexible nature, aimed at guaranteeing legal security. This interpretative collision, evidenced in divergent rulings such as those issued in 2015 and 2017 on the Southern Corridor, has contributed to a situation of notable legal uncertainty.

Palabras clave

Bienes de dominio público, desafectación, rellenos del lecho marino, principio de accesoriidad, seguridad jurídica, concesión administrativa, Corredor Sur.

Keywords

Public domain assets, disaffection, seabed fillings, principle of accessory nature, legal security, administrative concession, Corredor Sur.

Introducción: El marco constitucional de los bienes del Estado y la tensión con el desarrollo La República de Panamá, situada en un lugar privilegiado para el tránsito marítimo y el comercio mundial, ha experimentado, a lo largo de su historia, una constante tensión entre la protección de su patrimonio público y las urgentes necesidades de desarrollo y de infraestructura urbana. La base jurídica de este conflicto, radica en el artículo 258 de la Constitución Política, norma esencial del régimen demanial. Este artículo define una categoría especial de bienes que pertenecen al Estado, son de uso público y, por lo tanto, "no pueden ser objeto de apropiación privada". Entre estos bienes se incluyen el mar territorial, las aguas de lagos y ríos, las playas y riberas, y, de manera crucial para este análisis, "la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial".

La prohibición constitucional, de carácter categórico, que recae sobre este tipo particular de bienes ha sido el escenario de un largo y complejo desarrollo jurisprudencial en la Corte Suprema de Justicia (en lo sucesivo, la Corte)

de Panamá. La controversia se acentúa por el uso de figuras como la concesión administrativa, a través de la cual el Estado ha buscado atraer inversión privada para la construcción de obras de interés público de gran magnitud.

En este contexto, la entrega de derechos a particulares sobre bienes de dominio público — especialmente mediante la autorización para realizar rellenos sobre el lecho marino y la posterior transferencia de la titularidad de estas nuevas tierras— se ha convertido en un mecanismo de retribución económica para los concesionarios.

Esta tensión constitucional no es solo una idea abstracta, sino una consecuencia jurídica directa de más de un siglo de ambiciosos proyectos, tanto del Estado como de iniciativas privadas, que han cambiado físicamente el frente costero de la capital. La creación de nuevas tierras sobre el lecho marino ha sido una constante en la historia urbana de la ciudad de Panamá, dando lugar a una nueva geografía que, a su vez, ha generado los conflictos de propiedad que son el foco de este estudio.

El presente artículo tiene como propósito llevar a cabo un análisis exhaustivo y sistemático de la jurisprudencia de la Corte en esta materia, abarcando un período de más de setenta años. Se examinará la doctrina de la desafectación —el procedimiento mediante el cual un bien de dominio público es despojado de su carácter para ser incorporado al patrimonio privado del Estado y, eventualmente, al de particulares— y su aplicación a los rellenos marinos. Mediante una revisión cronológica y teórica, se buscará develar las líneas jurisprudenciales, determinar sus coherencias e inconsistencias, y evaluar el estado actual de la seguridad jurídica en una de las áreas más sensibles del derecho público panameño.

Se examinará cómo la Corte ha resuelto el conflicto entre la rigidez del mandato constitucional y el pragmatismo que demanda el desarrollo nacional, construyendo una doctrina que, como se demostrará, ha sido cualquier cosa, menos homogénea.

1. Fundamentos de la demanialidad y la figura de la desafectación

1.1. Características de los bienes de dominio público

El ordenamiento jurídico panameño detalla claramente cuáles bienes son propiedad del Estado. Por un lado, se encuentran los bienes patrimoniales, que son aquellos que, siendo de titularidad de la Administración pública y de naturaleza jurídico-privada, sirven de soporte para la realización de funciones públicas, pero no se encuentran sujetos a un servicio o uso público determinado (Parejo Alfonso, 2009, p. 18). Por otro lado, están aquellos bienes que, "al estar destinados a un uso o servicio público, se excluyen del tráfico iure privato, siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables (Muñoz Machado, 2016, p. 697).

Estos bienes demaniales, cuyo listado principal está contenido en los artículos 258 de la Constitución y 329 del Código Civil, están revestidos de tres características fundamentales que los excluyen del comercio común:

- Inalienabilidad: No pueden venderse,

permutarse, donarse ni transferirse a particulares. La prohibición constitucional de que "no pueden ser objeto de apropiación privada" es la manifestación más clara de este atributo. Sobre esta característica, se ha dicho que no importa una absoluta indisponibilidad (Arroyo, 1960; Bielsa, 1954). En todo caso, la inalienabilidad del bien cesa cuando la afectación especial termina, momento en el que el bien puede pasar al dominio privado del Estado. Además, este carácter se refiere a actos de naturaleza civil, no a actos de naturaleza pública como las concesiones administrativas (Arroyo, p. 22).

• Imprescriptibilidad: No pueden ser adquiridos por particulares mediante la prescripción adquisitiva de dominio, sin importar el tiempo que un particular los haya tenido en posesión de manera continuada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1670 del Código Civil. Este principio, según la sentencia de 3 de julio de 1998, busca proteger el patrimonio público de la negligencia o deslealtad de los funcionarios o de la ocupación de facto por parte de particulares, quienes podrían alegar la falta de uso público para adquirir el dominio por posesión o usucapión. La misma sentencia es categórica al extender esta imprescriptibilidad no solo a los bienes de dominio público del Estado, sino también a los bienes municipales, reconociendo que el concepto de municipio se encuentra subsumido en el de Estado, y que sus bienes gozan de los mismos privilegios. No obstante, cabe destacar que, según la doctrina francesa citada por García de Enterría (1954), la prescriptibilidad de los bienes de dominio público podría admitirse excepcionalmente, si estos pierden su función propia debido al abuso de un poseedor privado (p. 29).

• Inembargabilidad: No pueden ser objeto de embargo, secuestro o cualquier otra medida cautelar para garantizar el cumplimiento de

obligaciones, protegiendo así la continuidad del uso o servicio público al que están destinados.

La distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales es de suma importancia, ya que la figura de la desafectación opera precisamente como la conexión jurídica que permite, bajo ciertas condiciones, que un bien pase de la primera categoría a la segunda, perdiendo sus atributos demaniales y volviéndose susceptible de enajenación.

1.2. La desafectación: El mecanismo de transformación jurídica

La desafectación es el acto jurídico mediante el cual “un bien público demanial (bien de dominio público) deja de estar afectado a un uso o servicio público y, en consecuencia, pasa a tener la consideración de bien público patrimonial” (Muñoz Machado, 2016, p. 657). A lo largo de décadas, la jurisprudencia de la Corte ha ido depurando y aclarando el alcance de esta figura.

Una sentencia fundamental en este ámbito, que ha sido citada repetidamente en decisiones posteriores, es la del 25 de septiembre de 1970. En aquella ocasión, la Corte optó por un enfoque flexible y pragmático al dictaminar:

... si el Estado en el libre desenvolvimiento de su política económica y social, estima conveniente la desafectación al dominio público de tales bienes, para garantizar o proteger la hacienda de los asociados o destinarios a la transformación en beneficio del progreso material de la comunidad, puede desde luego por acto de la administración desafectarlos y convertirlos en patrimoniales.

Para zanjar de manera tajante la cuestión debatida en la sentencia de 1970, la Corte profundizó en la naturaleza de la desafectación al explicar:

... el Estado puede modificar la naturaleza de tales bienes para realizar obras de interés público. Por ello, en la práctica y con cierta frecuencia, el Estado desvía ríos, seca pantanos y rellena áreas que originalmente eran marítimas. El resultado es que estos bienes sufren una auténtica transformación en su naturaleza original. Al ocurrir esto, pierden

los atributos jurídicos del dominio público. La desafectación de los bienes de dominio público determina cambio de régimen jurídico y su virtual desafectación o declasement, como lo denomina la doctrina francesa, se efectúa por un acto administrativo y aún en ciertos casos —de carácter excepcional— por hechos (cambio en el curso de un río), en cuyo caso precisa la correspondiente determinación administrativa.

Esta decisión entendió la desafectación como un poder soberano del Estado, ejercido a través de un “acto administrativo”, que permite ajustar el uso de sus bienes a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Con el fin de justificar dicha potestad, la Corte ha citado con frecuencia el artículo 332 del Código Civil, una norma fundamental en este contexto. Este artículo establece que “Los bienes de dominio público y de uso público en los Municipios, cuando dejan de estar destinados al uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado”. Según la jurisprudencia, esta norma actúa como un respaldo legal para que, cuando un bien deje de estar destinado al uso público, sea transformado jurídicamente en un bien patrimonial. No obstante, esta postura flexible, que le confiere una gran autoridad a la Administración, ha sido objeto de un profundo debate y una evolución más restrictiva en decisiones posteriores, sobre todo cuando se refiere a bienes cuyo carácter demanial proviene directamente de la Constitución.

1.3. El instrumento jurídico idóneo para la desafectación

Uno de los puntos más discutidos y que ha tenido una gran evolución en la jurisprudencia es la selección del instrumento jurídico adecuado para llevar a cabo una desafectación. El análisis de las sentencias muestra un aumento progresivo en los requisitos formales, lo que refleja un control judicial más estricto.

Al principio, influenciados por la sentencia de 1970, se aceptaba que un “acto administrativo”

genérico era suficiente. Sin embargo, la Corte ha ido perfeccionando este criterio, estableciendo una jerarquía de actos y fuentes normativas.

- La exigencia de una ley o acto de mayor jerarquía: La sentencia del 30 de diciembre de 2004 supuso un cambio notable al señalar que, para los bienes de dominio público que menciona la Constitución, “lo correcto es que se desafecten a través de una ley de igual jerarquía a la que los creó”. En la sentencia del 26 de junio de 2007, la Corte reafirmó esta postura, la cual empleó como argumento para declarar la inconstitucionalidad de una disposición de la Ley 56 de 1995 que otorgaba al Órgano Ejecutivo la facultad de desafectar bienes de dominio público. La Corte argumentó que una ley ordinaria no puede autorizar la desafectación de bienes que la Constitución ha definido como demaniales, ya que eso requeriría una reforma constitucional.

- La distinción entre decreto ejecutivo y resolución de gabinete: La sentencia del 13 de agosto de 2020, trajo consigo un cambio importante en el control de los actos del Ejecutivo. En este caso, la Corte revisó una desafectación que se llevó a cabo en 2004, cuando estaba vigente una ley que autorizaba al Órgano Ejecutivo desafectar bienes. Aunque la potestad atribuida por ley existía en ese momento, la Corte declaró que el acto era inconstitucional porque se había realizado a través de una resolución de gabinete. El pleno argumentó que el medio legal adecuado para un acto de esta índole era un decreto ejecutivo, que tiene una jerarquía más alta entre los actos emanados del Poder Ejecutivo. La Corte concluyó que, al emplearse un instrumento de menor rango, el acto no contaba con el respaldo legal necesario y, por lo tanto, era incompatible con el artículo 258 de la Constitución.

- La invalidez de la desafectación por vía

contractual: Aunque las sentencias sobre el Corredor Sur parecen sugerir que un contrato de concesión podría operar como un acto de desafectación, la doctrina más sólida y reciente de la Corte rechaza esta posibilidad. La sentencia de 20 de mayo de 2015, en el caso Fuerte Amador, es explícito al declarar inconstitucionales cláusulas contractuales que pretendían transferir la propiedad de un relleno, demostrando que un contrato no puede contravenir el mandato del artículo 258.

Este desarrollo en la jurisprudencia del máximo tribunal de justicia, muestra un evidente cambio desde una perspectiva pragmática y adaptable de la desafectación a un sistema de control judicial mucho más riguroso y formal. La Corte ya no solo analiza la posibilidad de que el Estado desafecte, sino que también analiza detalladamente cómo lo realiza, exigiendo el acatamiento de las normas de jerarquía constitucional y legal que rigen la materia. Esta tendencia, aunque aspira a fortalecer la salvaguarda del patrimonio público, ha provocado conflictos con situaciones legales establecidas bajo criterios previos, generando un escenario de notable complejidad jurídica.

2. La transformación del frente costero: Reseña histórica de los rellenos marinos en la ciudad de Panamá (1904-actualidad)

La forma en que el frente costero de la ciudad de Panamá ha evolucionado a lo largo de los años, está fuertemente asociada a su relación con el mar. Sin embargo, esta conexión ha sido profundamente alterada durante más de un siglo por diversos proyectos de relleno que han ganado terreno a la bahía, creando una nueva geografía urbana. Según un informe de asistencia técnica del Banco Mundial (2021), el relleno de playas ha llevado a la pérdida de continuidad y opciones de uso público, así como a un aumento en los riesgos de inundación y a la degradación de las características paisajísticas y ambientales de la ciudad (p. 9).

Para entender cabalmente el análisis de la jurisprudencia sobre estos rellenos, es necesario

realizar un recuento histórico que muestre los propósitos, la magnitud y la evolución de estas transformaciones.

2.1. Los primeros rellenos: La gesta de la Zona del Canal y la avenida Balboa (1904-1940)

Con el establecimiento de la República en 1903 y el inicio de la construcción del Canal por parte de los Estados Unidos en 1904, Panamá entró en una nueva fase de crecimiento urbano, fuertemente influenciada por la presencia estadounidense y las demandas de la vía interoceánica.

- Calzada de Amador (Causeway): La Calzada de Amador marcó el inicio de los grandes proyectos de relleno marino. Esta monumental obra, llevada a cabo por el ejército de Estados Unidos entre 1913 y 1915, abarcó unas 18 hectáreas y utilizó rocas extraídas del Corte Culebra para conectar las islas de Naos, Perico y Flamenco con la costa. Tenía un doble propósito: actuar como un rompeolas para evitar la sedimentación y, al mismo tiempo, servir como una fortificación que protegiera la entrada del Pacífico al Canal (Robles Quintero, 2013). Este proyecto no solo fue pionero en su tipo, sino que también demostró que era posible modificar la línea costera para el beneficio público.

- Javillo (Terraplén) y Barraza: Las áreas adyacentes al actual Mercado de Mariscos formaron parte de la expansión urbana de la ciudad, durante las primeras décadas del siglo XX. El primer proyecto enmarcado en este proceso fue el relleno del Javillo, en el Corregimiento de Santa Ana, con una extensión de 20,500 m². Esta obra, autorizada por el presidente Belisario Porras, se llevó a cabo principalmente entre las décadas de 1920 y 1930, e incluyó la construcción de la primera avenida costera de la ciudad: la avenida Pablo Arosemena (Oficina del Casco Antiguo, 2013, p. 63). Posteriormente, entre 1929 y 1930, durante la administración del presidente Harmodio Arias, se ejecutó el segundo proyecto: el relleno de Barraza. Con

el tiempo, esta zona sería conocida como la Avenida de Los Poetas.

- Avenida Balboa: El proyecto que marcó un antes y un después en el desarrollo urbano de la costa fue la Avenida Balboa. Su construcción, iniciada en 1937 e inaugurada en 1940, fue el primer gran proyecto de relleno acometido por el Estado panameño con fines de infraestructura vial y urbanización (Robles Quintero, 2013). La construcción de esta avenida, edificada sobre terrenos ganados al mar, concebida inicialmente con el hospital Santo Tomás y la plazoleta donde más tarde se erigió una escultura en honor a Vasco Núñez de Balboa, no solo proporcionó una vía de tránsito indispensable, sino que también definió un nuevo borde costero urbano y marcó el precedente para futuras intervenciones a gran escala en la bahía.

2.2. La expansión hacia el Este: El desarrollo de Paitilla y el nacimiento de Punta Pacífica (1970-2000)

A partir del tercer y último cuarto del siglo XX, el crecimiento de la ciudad se aceleró hacia el este, con proyectos que transformaron radicalmente el paisaje y el mercado inmobiliario.

- Paitilla: El desarrollo de esta zona está intrínsecamente ligado al Aeropuerto de Paitilla, construido en 1931. Tras el traspaso de estos terrenos y sus mejoras por los Estados Unidos en 1958, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo V del Tratado Remón-Eisenhower, el área fue posteriormente transferida al Instituto de Vivienda y Urbanismo para su desarrollo. Con el tiempo, concretamente a partir de la década de 1970, aquella masa boscosa rodeada de manglares que hoy conocemos como Punta Paitilla, fue adquiriendo forma para llegar a convertirse en uno de los barrios de rascacielos más densos de la ciudad de Panamá (Gordón, 2022).

- Punta Pacífica: Este exclusivo sector residencial y comercial no existiría de no ser

por el Contrato 70-96 para la construcción del Corredor Sur. Como parte de la retribución por la obra, el Estado cedió a la empresa concesionaria, ICA Panamá, S.A., las 29.5 hectáreas del antiguo aeropuerto de Paitilla y los derechos para llenar 35 hectáreas de fondo de mar. El aeropuerto fue reubicado, y a principios del siglo XXI, sobre estos terrenos llenados y cedidos, nació Punta Pacífica. Este caso constituye un umbral crítico donde el relleno marino deja de ser solo una obra pública, para convertirse en un activo comercializable, una especie de ficha de canje para financiar infraestructura, sentando las bases del conflicto jurídico central de este análisis.

- Costa del Este: Presentado en 1995, este megaproyecto de 310 hectáreas es el ejemplo más notable de una “urbe planificada” construida enteramente sobre relleno. El proyecto transformó el antiguo vertedero de Panamá Viejo y una zona de manglares en un barrio de primer mundo, con cableado soterrado, urbanizaciones de acceso restringido y su propia planta de tratamiento de aguas residuales (“Costa del Este”, 2012). Costa del Este consolidó el modelo de desarrollo inmobiliario de alta gama sobre nuevas tierras creadas artificialmente.

2.3. Megaproyectos del siglo XXI: El sistema de cintas costeras

El siglo XXI vio la continuación de la política de rellenos a una escala aún mayor con el sistema de cintas costeras, que en conjunto han añadido más de 76.1 hectáreas de nuevo suelo urbano para fines viales y recreativos, lo que equivale a una extensión mayor a la del Casco Antiguo en su totalidad («Rellenos de ‘alto impacto’», 2012).

- Cinta Costera, fases I y II: Estos proyectos, que suman aproximadamente 30 hectáreas, crearon el icónico parque lineal y la ampliación vial a lo largo de la Avenida Balboa, integrando espacios públicos, áreas verdes y ciclovías a

la fachada marítima de la ciudad.

- Cinta Costera, fase III: Esta fue la fase más controvertida. Se trata de un viaducto marino de 2,8 kilómetros que rodea el Casco Antiguo, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Su construcción generó un intenso debate público en torno a la necesidad de infraestructura vial y las consecuencias que dicho desarrollo podría tener sobre el patrimonio histórico y la relación visual de la antigua ciudad con el mar.

3. La naturaleza jurídica de los rellenos sobre el lecho marino

La expansión urbana y de infraestructura en las zonas costeras de la Ciudad de Panamá, ha hecho de los rellenos sobre el lecho marino uno de los temas más recurrentes y controvertidos en la jurisdicción constitucional. La cuestión principal que la Corte ha debido resolver es si la tierra creada artificialmente sobre un bien de dominio público (el lecho marino) conserva este carácter o si, en cambio, se transforma en un bien patrimonial susceptible de apropiación privada.

3.1. El principio de accesорiedad como eje de la discusión

Para resolver la cuestión principal planteada, la Corte —en sentencias de 30 de diciembre de 2004 y de 13 de agosto de 2020— ha tenido que recurrir a un principio antiguo y esencial del derecho romano: *accessorium sequitur principale*, que se traduce como “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”. Este principio se ha transformado en el eje central de la doctrina jurisprudencial más restrictiva y protectora del patrimonio público marítimo, estableciendo que la naturaleza jurídica del bien original (lo principal) determina la naturaleza del bien que se le adhiere (el accesorio).

3.2. La sentencia de 30 de diciembre de 2004: Un punto de inflexión doctrinal

La sentencia que consolidó el principio de accesорiedad en este tema fue la dictada el 30 de diciembre de 2004. En esta decisión clave, el pleno de la Corte declaró inconstitucional la frase

del artículo 2 de la Ley 5 de 1988 (modificada por la Ley 36 de 1995), que afirmaba que, en el “caso de rellenos sobre bienes de dominio público, las áreas llenadas serían consideradas bienes patrimoniales del Estado”.

La razón detrás de la decisión de la Corte fue bastante clara. El pleno sostuvo que, dado que el lecho marino es, según el artículo 258 de la Constitución, un bien de dominio público (lo principal), cualquier relleno que se construya sobre él (lo accesorio) adquiere, por extensión, la misma naturaleza demanial. Así que, una ley ordinaria no puede “transmutar” estos nuevos terrenos a la categoría de bienes patrimoniales, ya que eso sería una violación directa de la prohibición constitucional de apropiación privada. La sentencia incluye fragmentos que se han tomado como referencia doctrinal en la jurisprudencia posterior, como el que cita a continuación:

Si se está rellenando un bien de dominio público como lo es el lecho marino, no es coherente indicar que estos rellenos automáticamente se transforman en bienes patrimoniales... En vista de que el relleno formaría parte del bien principal, el primero debe correr con la misma suerte que aquel (el principal); tal y como lo refleja el viejo adagio romano que indica que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, en otras palabras, si el bien es de dominio público el relleno hecho sobre éste, también lo es; si ese bien es dado en concesión de acuerdo a los requisitos que la Ley establece, ambos deberán revertir al Estado.

Esta decisión puso fin a la práctica de emplear los rellenos como un método para privatizar la costa, estableciendo un límite constitucional ineludible. Además, la Corte aclaró que la concesión administrativa de estos bienes otorga a los particulares la posibilidad de usarlos y explotarlos, pero no tienen la facultad de transferir su propiedad, que debe regresar a la nación al terminar la concesión. De no darse la reversión del terreno ganado al mar, se estaría “perdiendo parte del patrimonio y de los elementos constitutivos del Estado, como lo es el mar territorial, playas, el

lecho marino”.

3.3. Consolidación de la doctrina protectora: El fallo de 30 de abril de 2015 y sus efectos ex tunc

La doctrina que se estableció en 2004 forma parte de una línea argumental coherente y sostenida que se consolidó y transformó de manera profunda en los años posteriores. La sentencia del 30 de abril de 2015 es la manifestación más destacada de esta línea protectora, llevando sus consecuencias lógicas hasta sus límites. En este caso, la Corte analizó la constitucionalidad de la Resolución de Gabinete 58 de 2000, que desafectaba en su naturaleza de bien de dominio público un terreno de 2.9 hectáreas —constituido por ribera de playa, fondo marino y área costanera—, y autorizaba su traspaso a la empresa ICA Panamá, S.A., como parte de la retribución por el Corredor Sur.

El razonamiento de la Corte fue un contundente respaldo a su postura anterior. En primer lugar, reiteró que, según el principio de accesoriedad, el relleno adquiere la naturaleza demanial del lecho marino sobre el que se encuentra. En segundo lugar, y de manera crucial, la Corte elevó el estándar para la desafectación, argumentando que, si la condición demanial del lecho marino proviene directamente de la Constitución, un acto de menor jerarquía —como una resolución de gabinete o incluso una ley ordinaria— no puede cambiar ese estatus. Siguiendo el principio del paralelismo de las formas, la Corte sentenció que “la única manera en que se pueden desafectar los bienes de dominio público consagrados en nuestra Constitución Política es a través de un acto constitucional”.

De esta sentencia quizás lo más controvertido fue su enfoque en los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. La Corte entró de lleno a discutir el tema de los derechos adquiridos y la seguridad jurídica, y el rechazo al posible reconocimiento de estos derechos fue contundente. Afirmó que no pueden existir derechos adquiridos si estos provienen de un acto que ya estaba “viciado de nulidad constitucional” desde su inicio. Limitar los

efectos solo hacia el futuro (ex nunc) haría que el control de constitucionalidad se convirtiera en un ejercicio “completamente vacío e inofensivo”, ya que permitiría que actos inconstitucionales mantuvieran sus efectos antes de que la Corte pudiera intervenir. Por eso, la Corte decidió que su decisión tendría efectos retroactivos (ex tunc), lo que implicaba la “reversión y reivindicación de esos bienes al dominio público”. Este fallo marcó un hito en la doctrina protectora, evidenciando una clara intención de priorizar la supremacía constitucional sobre la estabilidad de situaciones jurídicas y económicas ya consolidadas.

3.4. Consolidación y aplicación progresiva del criterio adoptado en 2004

La doctrina sentada en 2004 y reforzada en 2015, fue aplicada con rigor en otros casos de gran relevancia.

- El caso Fuerte Amador (sentencia de 20 de mayo de 2015): Esta sentencia representa una aplicación directa y estricta de la doctrina. La Corte analizó un contrato de concesión que permitía a la empresa Fuerte Amador Resort y Marina no solo realizar un relleno sobre el mar territorial, sino también inscribir a su nombre las mejoras (edificaciones) construidas sobre dicho relleno y le otorgaba un derecho preferencial de compra sobre la parcela. El pleno declaró inconstitucionales todas estas cláusulas. El razonamiento de la Corte llevó el principio de accesoriedad un paso más allá: si el lecho marino es el bien principal, el relleno es el primer accesorio, y las edificaciones sobre el relleno son un segundo nivel de accesoriedad. En consecuencia, tanto el relleno como las mejoras construidas sobre él adquieren el carácter de bien de dominio público y no pueden ser objeto de apropiación privada por parte del concesionario.

- El caso del Sistema de Riego de Lajas (sentencia de 4 de febrero de 2014): Aunque este caso no trata sobre un relleno de lecho marino, es fundamental porque refuerza el concepto de “bien de dominio público

por destinación”, previsto en el artículo 258 numeral 3 de la Constitución. La Sala Tercera de la Corte anuló la adjudicación a un particular de terrenos que formaban parte de un sistema de riego construido por el Estado. La Corte calificó el sistema de riego como un bien de uso público por estar destinado a un servicio público esencial (la irrigación para la agricultura). Por tanto, los terrenos afectados a dicho sistema eran inadjudicables.

Un aspecto implícito pero esencial en esta línea jurisprudencial, es que el origen de los fondos utilizados para crear el bien accesorio no es lo determinante. Aunque los concesionarios pudieran alegar que, al haber financiado la construcción del relleno, deberían tener derechos de propiedad sobre él, la Corte se enfoca de manera consistente en la naturaleza jurídica del terreno “original”, que es el lecho marino. La base de este planteamiento es que el derecho a llenar actúa como una autorización para utilizar un bien público dentro de los límites de una concesión administrativa. No obstante, esta autorización no le otorga al concesionario derecho para apropiarse del bien demanial. La inversión del concesionario debe recuperarse a través de los mecanismos de retribución establecidos en el contrato, como el cobro de peajes o la explotación comercial de las instalaciones, y no a través de la adquisición del suelo demanial, que debe retornar al Estado.

4. Las concesiones administrativas y la desafectación como retribución

El hecho de que los bienes de dominio público estén regulados por normas especiales de derecho público, no implica que los particulares no puedan utilizarlos. Pueden hacerlo tanto para un uso común, sin necesidad de un título habilitante, como para un uso privativo o anormal, que requiere una ocupación exclusiva o excluyente, siempre con un título habilitante —ya sea una autorización o una concesión— (Parejo Alfonso, 2009, p. 47). Dulio Arroyo señala que, aunque los bienes de dominio público no están en el comercio civil, sí lo están en el “comercio público”, lo que permite que se otorguen concesiones administrativas, siempre

que se respete su destino especial (1960, p. 39). Si bien la doctrina protectora del dominio público marítimo se afianzó a partir de la sentencia de 2004, su implementación no ha sido consistente. El contrato de concesión 70-96, que se firmó entre el Estado y la empresa ICA Panamá, S.A., para la construcción del Corredor Sur, se ha convertido en un caso paradigmático que ha generado una línea jurisprudencial paralela que, a simple vista, parece contradictoria.

4.1. El contrato del Corredor Sur: Un paradigma de tensión jurisprudencial

Este contrato ha sido el epicentro de varias sentencias clave, revelando una profunda tensión dentro de la propia Corte.

- Sentencias de 11 de diciembre de 2006 y 22 de diciembre de 2014: En estas dos sentencias, que examinaron diversas cláusulas y adendas del mismo contrato del Corredor Sur, el pleno de la Corte llegó a una conclusión similar: las estipulaciones que otorgan a la empresa ICA Panamá, S.A., derechos de relleno sobre el lecho marino, como compensación por la construcción de la obra, no son constitucionales. Para respaldar su decisión, la Corte decidió en ambos casos recurrir al precedente de 1970 y a la doctrina de la desafectación por acto administrativo. El argumento principal fue que el Estado, en ejercicio de su potestad soberana y con el fin de llevar a cabo obras de interés público, puede, a través de un acto administrativo como un contrato de concesión, “declarar cuáles bienes de uso público pueden ser desafectados y transferidos a la calidad de bienes patrimoniales con capacidad de pasar al patrimonio privado”. La Corte consideró que este mecanismo era una forma válida de compensar al concesionario por su inversión en una obra de infraestructura de interés social.

- Sentencia de 26 de diciembre de 2017 – La antítesis doctrinal: Esta decisión representa

el punto de mayor tensión en la línea jurisprudencial. La Corte analizó la Resolución de Gabinete 57 de 2000, que desafectó un relleno de 17.9 hectáreas (el núcleo central de Punta Pacífica) para su traspaso a ICA Panamá, S.A., bajo el mismo Contrato 70-96. Los hechos y el fundamento legal eran prácticamente idénticos a los del caso previamente resuelto en 2015. Sin embargo, la decisión fue la opuesta: el pleno, por mayoría, declaró que el acto no era constitucional.

En 2017, la mayoría abandonó por completo la doctrina protectora. Se sostuvo que el relleno, al ser una transformación artificial, hizo que el terreno perdiera sus características de dominio público y se convirtiera en un espacio susceptible de uso y registro como un bien patrimonial del Estado. La Corte basó su decisión en la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica y evitar un daño patrimonial significativo al Estado. En este sentido, reconoció que se había encontrado con una realidad que no podía pasar por alto: la presencia de viviendas residenciales y edificios comerciales en la zona afectada, así como la eventual obligación de indemnizar a los compradores de buena fe en caso de que se declarara la inconstitucionalidad. El enfoque de esta decisión es, obviamente pragmático, ya que da mayor importancia a las repercusiones fácticas, económicas y sociales de una sentencia, que a la interpretación estricta de la norma constitucional.

- Los salvamentos de votos (disidentes): Para comprender la profundidad del debate, es importante no perder de vista que, aunque el pleno de la Corte, por el voto mayoritario de sus miembros, dejó claramente establecidos sus puntos de vista en las sentencias de 2014 y 2017, también hubo un grupo disidente cuyo mérito es igualmente notable. Así, en la sentencia de 2017, los magistrados disidentes Abel Augusto Zamorano y Ángela Russo de Cedeño argumentaron con firmeza que la mayoría ignoraba el mandato explícito del artículo 258, así como los precedentes de 2004 y 2015. Sostuvieron que la simple invocación

del “interés social y colectivo” o del desarrollo inmobiliario privado no era suficiente para desaplicar una norma constitucional que prohíbe la apropiación privada de dichos bienes. Estos votos disidentes son un claro reflejo de la doctrina protectora que prevaleció en otros casos.

La coexistencia de estas decisiones, en particular las sentencias de 2015 y 2017 que abordan casos casi idénticos de forma radicalmente diferente, crea una situación de gran ambigüedad y pone de relieve una crisis doctrinal real dentro de la Corte. Mientras que en el caso de Fuerte Amador se utilizó un criterio estricto, en el Corredor Sur se tomó una postura más pragmática, lo que parece dar lugar a una excepción no declarada, motivada por la magnitud del proyecto, su estado de ejecución y los derechos de terceros que ya se han consolidado.

4.2. Derechos adquiridos y seguridad jurídica: El dilema fundamental al que se enfrenta la jurisprudencia

La ponderación de los derechos adquiridos y la seguridad jurídica es el elemento subyacente que explica esta tensión jurisprudencial.

En las sentencias del Corredor Sur, la Corte, aunque no siempre lo articula explícitamente, parece dar un peso decisivo a la necesidad de respetar las obligaciones contractuales asumidas por el Estado y los derechos que de ellas emanaron para el concesionario y los terceros de buena fe. El contrato se celebró bajo un marco legal (Ley 5 de 1988, antes de la sentencia de 2004) que permitía explícitamente convertir los rellenos en bienes patrimoniales. Anular estas cláusulas años después, con la obra ya construida y los terrenos vendidos, habría generado una grave crisis de seguridad jurídica.

El contraste es absoluto con la doctrina de los efectos retroactivos (ex tunc). La sentencia de 20 de mayo de 2015 sobre el caso Fuerte Amador y, de forma aún más contundente, la de 30 de abril de igual año sobre el Corredor Sur, son explícitas al afirmar que la declaratoria de inconstitucionalidad

de un acto de carácter individualizado, como un contrato o una resolución, tiene efectos retrospectivos (ex tunc). Esto significa que el acto se considera nulo desde su origen, y las cosas deben restituirse al estado en que se encontraban antes de su celebración. Esta postura, si bien es dogmáticamente coherente con la teoría de la nulidad constitucional, choca frontalmente con la realidad de los derechos adquiridos por terceros.

La sentencia más reciente, de 13 de agosto de 2020, ofrece una solución intermedia. Aunque la Corte declaró inconstitucional la resolución de gabinete que desafectó los rellenos del Corredor Sur por un vicio de forma (se usó una resolución en lugar de un decreto ejecutivo), moduló las consecuencias prácticas de su decisión. La Corte observó que, al momento de emitir la sentencia, los bienes en cuestión ya habían sido transferidos a la Empresa Nacional de Autopistas, una sociedad anónima completamente propiedad del Estado. Así que, aunque la desafectación se realizó de manera “impropia”, en la práctica, esos bienes ya estaban al servicio de la colectividad bajo el control estatal, lo que hacía innecesaria una restitución material que pudiera perjudicar a terceros. Esta sentencia refleja una creciente destreza de la Corte para equilibrar la declaración de inconstitucionalidad con la necesidad de evitar disruptiones sociales y económicas que no se pueden sostener.

5. Casos especiales y figuras jurídicas relacionadas

Al examinar la jurisprudencia de la Corte, se hace evidente que el régimen de los bienes de dominio público no se limita a la simple dicotomía entre desafectación y protección reforzada del bien público. La Corte ha validado otras figuras jurídicas que permiten conciliar el interés público con la propiedad privada, lo que demuestra una comprensión más profunda del derecho administrativo.

5.1. Servidumbres públicas sobre predios privados

En el ámbito de la teoría general de las servidumbres, ha habido un amplio debate en la doctrina jurídica sobre la viabilidad de crear

servidumbres públicas sobre bienes que ya están destinados al uso público. A pesar de esto, la opinión predominante sostiene que esta constitución no es ineficaz, ya que podría facilitar un uso público adicional o diferente al que ya se había previsto (Marienhoff, 1998, p. 297).

Un claro ejemplo de servidumbre pública es la que establece el artículo 535 del Código Civil, a la cual están sujetas las riberas de los ríos, en toda su extensión y márgenes, a lo largo de una franja de tres metros, "aun cuando sean de dominio privado". La inconstitucionalidad de esta norma se debatió en la sentencia de 11 de marzo de 2019 como consecuencia de una demanda en la que se alegaba que la norma permitía el "dominio privado" sobre las riberas, que son bienes de dominio público.

Contrario a lo demandado, la Corte declaró que la norma no es inconstitucional. El razonamiento fue que la norma no autoriza la apropiación de las riberas (esto es, el bien público), sino que establece una limitación legal a la propiedad sobre los predios privados "contiguos" a las riberas. La servidumbre, en este contexto, no es una desafectación, sino un gravamen legítimo al dominio privado para garantizar el acceso y uso colectivo de los cursos de agua para los fines indicados en la norma.

5.2. Bienes de dominio público por destinación
Por bien de dominio público por destinación se entiende aquel bien que ha sido incorporado al uso y goce de la comunidad en virtud de un hecho o manifestación de voluntad del poder público, que puede efectuarse por ley, acto administrativo o hechos de la Administración (Marienhoff, 1998, pp. 182 y 185).

Este carácter especial de bien por destinación aparece reforzado en la sentencia de 4 de febrero de 2014 sobre el Sistema de Riego de Lajas. La Sala Tercera anuló la adjudicación a un particular de terrenos que formaban parte de un sistema de riego construido por el Estado. La Corte fundamentó su decisión en el artículo 258, numeral 3, de la Constitución, que establece que

"Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación..." son bienes de dominio público. Al ser un proyecto estatal destinado a un servicio público esencial, todo el sistema adquirió el carácter de bien de dominio público y, por tanto, se volvió inalienable e inadjudicable.

Esta sentencia es importante porque destaca que la demanialidad no se limita solo a los bienes naturales, sino que también incluye aquellos, incluso los artificiales, que el Estado afecta formalmente para ofrecer un servicio público. Esto amplía el alcance de la protección del patrimonio estatal.

6. Conclusiones

La conclusión central de este artículo es que la coexistencia de dos líneas jurisprudenciales antagónicas, ha dado lugar a un elevado grado de inseguridad jurídica tanto para el Estado como para los inversionistas y ciudadanos. Esta inseguridad no es un peligro hipotético, sino una realidad palpable que ha quedado consignada en sentencias de la propia Corte que, incluso con tan solo años de diferencia entre ellas, muestran respuestas contrapuestas a casos que eran casi similares.

La falta de un estándar claro y uniforme sobre la validez de la desafectación de rellenos marinos y su transferencia como medio de compensación representa un riesgo jurídico importante. Esta circunstancia podría generar incertidumbre en los inversores respecto a si el método de pago fundamentado en la transferencia de tierras ganadas artificialmente al mar como resultado de rellenos marinos será aceptado en futuras concesiones. En contraposición, el Estado podría verse involucrado en litigios millonarios por responsabilidad si un contrato es declarado inconstitucional años después de su firma, en particular si ya se han consolidado derechos de terceros de buena fe.

La imprecisión jurisprudencial también amenaza la confianza en el sistema judicial como garante de la supremacía constitucional y del

Estado de derecho, dado que la presencia de criterios contrapuestos merma la capacidad de previsibilidad de las sentencias de la Corte. Esta circunstancia requiere una unificación doctrinal que no solo defina el alcance de la desafectación y el principio de accesoriedad, sino que también establezca un procedimiento claro y normativamente apropiado para convertir bienes de dominio público en bienes patrimoniales. Esta unificación debería dar prioridad al mandato constitucional del artículo 258, asegurando que cualquier desafectación se lleve a cabo a través de un acto de igual jerarquía normativa, lo cual podría llevarse a cabo a través de una reforma constitucional o de la aprobación de una ley especial, para prevenir la discrecionalidad que ha propiciado la expedición de sentencias contradictorias.

7. Referencias bibliográficas

- ARROYO C., D. (1960). Estudios jurídicos. Universidad de Panamá.
- BANCO MUNDIAL. (2021). Panamá al frente: Plan conceptual para la reactivación resiliente del frente costero de la ciudad de Panamá. Banco Mundial.
- BIELSA, R. (1954). Derecho administrativo (6.a ed., vol. 3). La Ley.
- [Costa del Este \(Panamá\). \(2024, 11 de octubre\). Wikipedia, La enciclopedia libre.](#)
- [Costa del Este: Exclusividad de altura. \(2012, 7 de mayo\). La Estrella de Panamá.](#)
- [GARCÍA DE ENTERRÍA, E. \(1954\). Sobre la imprescriptibilidad del dominio público. Revista de Administración Pública, 13, 11-52.](#)
- [GORDÓN, C. A. \(2022, 6 de agosto\). Evolución urbana: los rascacielos de Punta Pacífica y Punta Paitilla. La Estrella de Panamá.](#)
- MARIENHOFF, M. S. (1998). Tratado de derecho administrativo (4.a ed., vol. 5). Abeledo-Perrot.
- MUÑOZMACHADO, S.(Ed.).(2016).Diccionario del español jurídico. Real Academia Española.
- OFICINA DEL CASCO ANTIGUO. (2013). Panamá: El Casco Antiguo y la dinámica de sus transformaciones. INAC.
- PAREJO ALFONSO, L. (2009). Los bienes

públicos en el derecho español, con especial referencia al régimen de los de carácter demanial. En De Reina Tartière, G. (Coord.), Dominio público: naturaleza y régimen de los bienes públicos (pp. 17-117). Heliasta.

[Rellenos de 'alto impacto' bordearán el Casco Antiguo. \(2012, 24 de septiembre\). La Prensa.](#)

[ROBLES QUINTERO, M. \(2013, 8 de julio\). Rellenos redefinen las costas de Panamá. El Capital Financiero.](#)

Instructivo para los Autores

1. Publicación de los ensayos.

La Procuraduría de la Administración, publicará cuatrimestralmente la Revista Digital de contenido jurídico titulada “Lex Nostra”, producto del aporte literario/intelectual de todos y cada uno de los Abogados de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica e invitados Especiales, que escribirán artículos de actualidad; además, de otros colaboradores institucionales o externos, que deseen hacer uso de este medio, para incorporar un tema inédito de su autoría, en materia de derecho administrativo.

El objetivo de la revista es acercar el derecho administrativo al ciudadano e igualmente promover la producción de artículos académicos de corta extensión, así como de interés para el foro y la academia, redactados en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión.

2. Criterios para la selección y aprobación de artículos.

Los criterios de selección de los manuscritos estarán basados en los siguientes aspectos:

- a. Pertinencia del tema con el eje temático de la revista;
- b. Originalidad (inédito; no podrá presentarse un artículo, que ya haya sido publicado con anterioridad);
- c. No deben haber sido publicados en medios impresos ni digitales (total o parcialmente).

El manuscrito debe estar de acuerdo con la temática y enfoque de la revista y cumplir con los requerimientos establecidos en el Instructivo para los autores.

Los artículos serán sometidos al rigor de una revisión temática por el Consejo Editorial de la revista y una vez aprobados, se notificará a los autores el resultado que podrá ser:

- Negado: no acepta apelación,
- Suspendido: el Consejo Editorial indicará al autor sus recomendaciones, quien deberá atenderlas para que su artículo sea publicado.
- Aceptado: El artículo será publicado sin mayores modificaciones.

Los artículos aceptados se programarán para publicación, lo cual será informado al autor.

3. Información sobre el autor.

Es indispensable incluir nombres y apellidos del autor, lugar y/o área de trabajo (especialidad académica, de tenerla); debe incluir una fotografía reciente tamaño carné de medio cuerpo tomada de frente en formato JPG.

El articulista, debe enviar en un documento aparte, un resumen corto de su hoja de vida actualizada al correo electrónico de la revista; el cual será colocado como referencia del autor, en su publicación.

4. Sobre el artículo a publicar.

El tema del manuscrito debe enmarcarse dentro del área de conocimiento general y específico declarado

en la Revista y señalado para el número particular para el cual se convoca.

Con relación al envío del artículo, el autor debe enviarlo al correo electrónico: sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa en las condiciones establecidas.

Con relación a la estructura de los artículos, éstos deberán incluir el título; bibliografía; resumen analítico de no más de 100 palabras que se incluirá al inicio del mismo. Un resumen de palabras claves, en español. Se debe evitar en todo lo posible, las faltas ortográficas, de puntuación, gramaticales y de sintaxis.

Los artículos deben cumplir con el formato siguiente:

1. Tamaño: carta 8 y ½ x 11;
2. Fuente: calibri light 12 puntos;
3. Interlineado 1.5;
4. Procesador Word;
5. Extensión de un mínimo de ocho (8) y máximo de doce (12) páginas, incluidas las referencias bibliográficas.

Las normas de citación de la Revista, son una adaptación de las normas de la American Psychology Association (APA), en lo referente principalmente a estilo, citación, referenciación y presentación de figuras y tablas.

Los títulos y subtítulos, deben ir numerados con el sistema decimal 1, 1.1; 1.2; 1.3, 2, 2.1; 2.2; 2.3, 3; 3.1, 3.2, 3.2.1. Así mismo, los títulos no se deben escribir con mayúscula cerrados y/o sostenidos, solo se escriben con mayúscula inicial.

Las figuras y tablas, fotografías, imágenes y gráficos, deben tener numeración consecutiva, título y su respectiva fuente.

Respecto de las referencias bibliográficas, éstas, se deberán incluir al final del escrito y deben organizarse por orden alfabético. No se debe incluir bibliografía que no fue utilizada en el artículo.

Comité Editorial



www.procuraduria-admon.gob.pa