



# CUADERNO ADMINISTRATIVO

SEPTIEMBRE – DICIEMBRE, 2025 | NÚMERO 43





**Grettel Del Carmen Villalaz de Allen**

*Procuradora de la Administración*

**José Alberto Álvarez Valdés**

*Secretario general*

**Emily Gisela Bravo Cedeño**

*Subsecretaria general*

**Karen Dayana Palacios Ruda**

*Directora de Investigación y Capacitación*

**Dayra Itzel Pittí Guilbauth**

*Subdirectora de Investigación y Capacitación*

## **DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN**

### **JURÍDICA E INVESTIGACIÓN**

*Jefe del Departamento*

**Demetrio Dobras Ramos**

Analistas de documentación jurídica

**Dalquis Lurde Stanziola Domínguez**

**Elenis Rosibel Tapia Rodríguez**

**Felisa Michelle Song Chong**

**Héctor Ovidio Herrera Pinzón**

**Kiria Oralia Gutiérrez Ortega**

**Poroye Campbell Carrera**



Diagramación y Diseño

**Joice Escala Melgar**

*Oficina de Relaciones Públicas*



# Contenido

## Sección I. Estudios

- HERRERA PINZÓN, Héctor Ovidio: De la autotutela administrativa a la tutela jurisdiccional de los actos administrativos ..... 4

## Sección II. Consultas

- CONSULTA [C-202-25] (De interés general): Cálculo de vacaciones durante licencias especiales en el sector público..... 12
- CONSULTA [C-SAM-028-25] (De interés local): Voluntariado, nombramientos *ad honorem* y prácticas profesionales en juntas comunales..... 13
- CONSULTA [C-183-25] (De interés general): Pago de la prima de antigüedad conforme a la Ley 241 de 2021 ..... 14

## Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 4 de junio de 2025 (Sala Tercera): Prescripción de la referencia bancaria..... 17
- SENTENCIA de 14 de abril de 2025 (Sala Tercera): Motivación del acto administrativo que afecta derechos subjetivos ..... 18
- Sentencia de 12 de septiembre de 2025 (Sala Tercera): Competencia sobre juegos de suerte y azar instantáneos..... 19

## Sección IV. Orientación al ciudadano

- SONG CHONG, Felisa: Lo que debe saber sobre las cámaras corporales de la Policía Nacional..... 20

## Sección V. Buenas prácticas

- ATTT autoriza licencia de conducir digital para celulares en Panamá..... 22
- Crean sistema para unificar y coordinar la política exterior de Panamá..... 22
- Fiscalía Anticorrupción lanza plan de descongestión para agilizar casos pendientes ..... 23
- Contraloría lanza “Panamá en Cifras Digital”, su nueva plataforma interactiva de datos ..... 23



## Sección I. Estudios

# De la autotutela administrativa a la tutela jurisdiccional de los actos administrativos

Héctor Ovidio Herrera Pinzón

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

## Introducción

El presente artículo aborda y analiza uno de los aspectos más complejos de la teoría del acto administrativo: la autotutela administrativa, entendida como la facultad de la Administración de manifestar por sí misma, con carácter vinculante, sus relaciones jurídicas e imponer dichas declaraciones, de ser necesario, de manera forzosa.

Tanto la doctrina jurídica como el ordenamiento jurídico nacional e internacional han reconocido a los actos que emanen de la Administración pública una ejecutividad inmediata, sustentada en los principios de eficacia y legalidad del propio acto, por virtud de los cuales se les considera válidos y ejecutivos sin requerir un procedimiento declarativo previo.

En este sentido la autotutela administrativa, en todas sus variantes, constituye una reafirmación de los principios mencionados. Por tal motivo, resulta pertinente exponer brevemente su concepto y clasificación, así como realizar un análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal acerca de sus límites y alcances.

Si bien el concepto de autotutela administrativa no se encuentra expresamente formulado en el derecho positivo panameño, puede identificarse de manera implícita en diversos artículos y principios en la Ley 38 de 2000. Este elemento es esencial en el derecho administrativo moderno, ya que contribuye a que

las acciones públicas sean más efectivas y rápidas.

La armonización de esta prerrogativa con los derechos de los administrados constituye uno de los objetivos del presente análisis, para lo cual se recurre al derecho administrativo comparado, tanto en su vertiente sustantiva como en la adjetiva. Ello obedece a que la posibilidad de que la Administración incida en la esfera jurídica de los particulares sin previa autorización judicial puede colocar al administrado destinatario del acto en una posición jurídica vulnerable.

## 1. Sobre el privilegio de la Administración

De acuerdo con García De Enterría y Fernández (2011), la Administración goza de un privilegio especial en relación con los administrados ante los tribunales. Los autores explican que en las sociedades modernas rige el denominado principio de «paz jurídica», entendido como la circunstancia en la que una persona que pretenda modificar una situación de hecho existente frente a otra tiene la carga de someter la cuestión a un tribunal para hacer valer sus pretensiones. En caso de que la resolución le sea favorable, el interesado no puede imponerla por su propia coacción privada, sino que debe solicitar el auxilio judicial, a fin de que el tribunal disponga la coacción pública necesaria para su cumplimiento (pp. 515-516).

Sin embargo, esta situación no se presenta en el ámbito administrativo. Agregan los referidos autores que la "Administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutoria; sus decisiones son ejecutoria por propia autoridad..., de modo que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, sino solo la anulación efectiva lograda en un proceso impugnatorio" (García De Enterría y Fernández, 2011, p. 517).

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 46, recoge esta idea al disponer lo siguiente:

**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 [ejecutividad], 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 [ejecutoriedad].

... (Las expresiones insertadas entre corchetes son nuestras)

En la misma línea, la Ley chilena n.º 19880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, en su artículo 3, relativo al "concepto de acto administrativo", establece:

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional

Por su parte, la Ley española de Procedimiento Administrativo Común de las Adminis-

traciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), en sus artículos 38 y 98, dispone:

#### **Artículo 38. Ejecutividad.**

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

#### **Artículo 98. Ejecutoriedad.**

1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una disposición establezca lo contrario.
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.

Conviene precisar la diferencia conceptual entre ejecutividad y ejecutoriedad. La primera se refiere a la calidad del acto o título que le permite producir los efectos jurídicos que le son propios y exigir su cumplimiento. En cambio, la ejecutoriedad alude a la facultad de la Administración pública para hacer efectivo dicho cumplimiento, ya sea mediante la ejecución forzosa o no, sin necesidad de recurrir a los tribunales.

## **2. Clases de autotutela administrativa**

La autotutela administrativa constituye una construcción doctrinal que alude a la prerrogativa de la Administración pública para imponer y ejecutar sus propias decisiones sin necesidad de acudir previamente a un órgano jurisdiccional. El artículo 46 de la Ley 38 de 2000, previamente citado, permite reconocer el principio de autotutela en el ordenamiento panameño. A diferencia de este, el ordena-

miento español desarrolla preceptos específicos sobre esta materia, tales como la ejecutividad (art. 38), los efectos (art. 39), el título (art. 97), la ejecutoriedad (art. 98) y la ejecución forzosa (art. 99) (Ley 39/2015).

El profesor García De Enterría (2011) distingue diversas clases de autotutela. En primer lugar, identifica la autotutela declarativa, señalando que “todos los actos administrativos, salvo aquellos a que expresamente la Ley se lo niegue, son ejecutorios; esto es, obligan al inmediato cumplimiento aunque otro sujeto discrepe sobre su legalidad” (pp. 537-538). En otras palabras, las decisiones de la Administración gozan de una «presunción de legalidad» que impone su cumplimiento sin requerir una sentencia declarativa previa. Esta presunción, sin embargo, es *iuris tantum*, lo que significa que constituye una forma de autotutela administrativa que no excluye la posibilidad de impugnación judicial por parte de los interesados, en caso de considerar que la actuación administrativa no se ajusta al ordenamiento jurídico.

Otra forma de autotutela es la autotutela ejecutiva, definida por el mismo autor como la facultad de la Administración “para el uso directo para su propia coacción sin necesidad de recabar el apoyo de la coacción judicialmente administrada” (p. 540). Esta modalidad se manifiesta en la ejecución forzosa de los actos administrativos cuando los administrados se opongan a su cumplimiento. En la legislación española, dicha potestad se encuentra en el artículo 99 de la Ley 39/2015, que establece:

Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial.

Baena Del Alcázar y Amador Muñoz (s/f) sintetizan lo anterior de la siguiente manera:

La autotutela implica que la declaración administrativa que define una situación jurídica nueva crea inmediatamente esa situación (autotutela declarativa) y que si el particular no cumple con lo que la Administración ha declarado, ésta puede ejecutar coactivamente tal decisión (autotutela ejecutiva). (p. 28)

Parejo Alonso (2003) propone una tercera modalidad, denominada autotutela denominada reduplicativa, que se manifiesta en dos aspectos: por un lado, “la interposición a los ciudadanos de la carga de la impugnación de los actos administrativos ante la propia Administración autora de los mismos como requisito para el acceso a la tutela judicial”; y, por el otro, el “pago del correspondiente importe como condición para recurrir, incluso en la vía administrativa, los actos declarativos de deudas pecuniarias” (p. 609).

En relación con el primer supuesto, la Ley 135 de 30 de abril de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone en su artículo 42 que para recurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario agotar previamente la vía gubernativa. Al respecto, Calvo Rojas, magistrado del Tribunal Supremo de España, considera que, aunque esta exigencia puede justificarse doctrinalmente, en la praxis actúa como un requisito que complica el acceso a la vía jurisdiccional debido al trámite o requisito previo y a la brevedad de los plazos fijados para la presentación de recursos o reclamaciones ante la propia Administración, lo que propicia que el interesado los presente de forma tardía y que sean inadmitidos, imposibilitando la posterior interposición del recurso contencioso-administrativo (2024, p. 22).

Si bien este requisito puede considerarse un mecanismo adecuado para descongestionar la litigiosidad, resulta conveniente realizar un

estudio empírico que permita determinar el porcentaje de recursos administrativos resueltos favorablemente a los administrados.

Respecto del segundo supuesto —la condicionante del pago previo para impugnar actos declarativos de deudas—, corresponde al principio *solve et repete* («paga y reclama»), actualmente en desuso en la mayoría de los ordenamientos jurídicos contemporáneos por constituir un obstáculo inaceptable, inadecuado o desproporcionado que limita el acceso de los administrados al proceso judicial.

García De Enterría y Fernández (2011) identifican, además, un tercer supuesto de autotutela: “la construcción de una potestad sancionatoria directa de la Administración, con la que ésta puede reaccionar frente al incumplimiento por los administrados de las obligaciones que tienen hacia ella misma sin necesidad de recabar esta sanción de los Tribunales” (p. 542).

En relación con esta prerrogativa, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en una demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción contra una resolución de la ACODECO, en sentencia de 5 de julio, citando la sentencia de 1 de junio de 2021, expuso:

*En primer lugar, debemos señalar que la potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del ius punendi, para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.*

Esta potestad está sujeta al Principio de Legalidad, por lo que es atribuida a determina-

dos órganos del Estado por medio de Ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un Proceso, también contemplado en la Ley, los establezca como responsables de faltas administrativas y/o delitos.

En este orden de ideas, los principios que fundamentan esta facultad son los de Legalidad, Tipicidad, Irretroactividad, Proporcionalidad, regla del *non bis in idem*, Culpabilidad y de Prescripción.

Según la doctrina mayoritaria, el *ius puniendi* o Derecho represor del Estado, está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal.

(Lo resaltado es de la Corte)

A pesar de la justificación jurisprudencial que sustenta la potestad sancionadora de la Administración, parte de la doctrina advierte en ella un riesgo, dado que la Administración no solo puede ejecutar forzosamente sus propios actos frente a la renuencia de los administrados, sino también sancionar su incumplimiento, lo que podría propiciar eventuales abusos de poder.

Conviene resaltar, como advierte Parejo Alonso (2003), que la autotutela reconocida a la Administración se encuentra supeditada “al principio de legalidad de la Administración, su pleno sometimiento a la Ley y al Derecho y, en último término, los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos” (p. 610). En este marco se configuran los límites esenciales de la autotutela administrativa.

### 3. Límites de la autotutela administrativa

La Administración, al ejercer la autotutela —esto es, al declarar, modificar o suprimir

situaciones jurídicas individuales y hacerlas efectivas de manera ejecutiva—, queda vinculada a sus propios actos declarativos de derecho, lo que le impide formalmente alterar el estatus jurídico que ella misma ha creado. Solo puede volver sobre dichos actos en dos supuestos:

1. Cuando se interpone un recurso o impugnación contra el acto por parte de su destinatario o de cualquier afectado (incluso otra Administración), lo que impide su firmeza y habilita a la Administración para reconsiderar o anular su declaración o decisión (Ley 38 de 2000, arts. 51 y 52).
2. Cuando, respecto de actos ya firmes en vía administrativa, concurre alguno de los supuestos legales habilitantes de la potestad de revisión de oficio, que puede ejercitarse tanto por iniciativa propia de la Administración como a solicitud del interesado o interesados (Parejo Alonso, 2003, p. 611).

En la legislación española, la Ley 39/2015 contempla supuestos equivalentes en los artículos 47 (nulidad de pleno derecho), 48 (anulabilidad) y 106 (revisión de disposiciones y actos nulos).

En el ámbito panameño, la Ley 38 de 2000 establece también limitaciones al principio de autotutela. Un ejemplo de ello se encuentra en su artículo 62<sup>1</sup>, que restringe la posibilidad de revocar o anular de oficio una resolución firme que reconozca o declare derechos a favor de terceros, salvo en cuatro casos taxativamente definidos (Gasnell, 2012, p. 971):

1. Si el acto fue emitido sin competencia;
2. Cuando el beneficiario haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlo;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

Ahora bien, más allá de los límites establecidos en la Ley 38 de 2000, la verdadera res-

tricción a la autotutela administrativa radica en la exigencia de que esta no puede llevarse a cabo de forma que vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido tanto en el ordenamiento constitucional como en el convencional. En otras palabras, “la ejecución del acto administrativo no puede impedir el control jurisdiccional de la actividad de la Administración” (Calvo Rojas, 2024).

#### **4. La tutela jurisdiccional de los actos administrativos**

La tutela jurisdiccional de los actos administrativos constituye un derecho fundamental que garantiza a toda persona la protección efectiva de sus derechos frente a los tribunales cuando estos resultan lesionados por actuaciones de la Administración pública. Este derecho asegura que la Administración actúe dentro del marco del Estado de derecho y permite el control judicial de sus decisiones a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, encargada de verificar la legalidad de los actos administrativos y salvaguardar los derechos de los ciudadanos, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

La jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sido constante al señalar que los elementos que integran la tutela judicial efectiva son: el derecho de acceso a los tribunales de justicia, la garantía del debido proceso y el derecho a la ejecución o efectividad de la sentencia.

---

<sup>1</sup>Ver opiniones de la Procuraduría de la Administración sobre el tema de la revocatoria de oficio, vertidas en notas C-084-16 de 16 de agosto de 2016, C-096-16 de 15 de septiembre de 2016, C-068-17 de 10 de julio de 2017, C-100-17 de 24 de noviembre de 2017, C-007-18 de 2 de febrero de 2018 y C-054-21 de 27 de abril de 2021.

Ahora bien, el derecho a la tutela se materializa cuando se posibilita que la ejecutividad del acto administrativo pueda quedar supeditada a la decisión de un tribunal, el cual, mediante la información y contradicción necesarias, resuelva sobre su legalidad. Sin embargo, para acceder al recurso contencioso-administrativo es requisito indispensable haber agotado previamente la vía administrativa, es decir, que el acto haya sido revisado por el mismo órgano que lo dictó o por su superior jerárquico. De no existir un adecuado sistema de medidas cautelares en el seno del proceso judicial, la ejecución del acto podría vaciar de contenido el propio concepto de tutela judicial efectiva (Calvo Rojas, 2024, p. 28).

Dado que, en virtud de la autotutela, la Administración puede dotar de ejecutoriedad sus actos sin requerir intervención judicial previa, la actuación del juez se produce esencialmente con posterioridad a la emisión del acto administrativo. En consecuencia, la eventual anulación del acto a través del proceso contencioso-administrativo puede resultar insuficiente para garantizar la protección de los derechos del administrado. De ahí la importancia de que el juez cuente con la facultad de restituir *ipso facto* la situación jurídica lesionada, mediante la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado.

Para lograr este fin, resulta necesario acudir a lo que la doctrina denomina «tutela cautelar», figura que la legislación contencioso-administrativa panameña no desarrolla de manera sistemática.

La Sala Tercera, citando al jurista Fernando Montalvo R., ha señalado:

... las medidas cautelares se han definido por la doctrina como aquellos mecanismos procesales tendentes a garantizar la viabilidad o efectividad de los efectos de la cosa juzgada que haya de producir la resolución judicial que se pronuncie definitivamente sobre el objeto principal, teniendo como finalidad in-

trínseca evitar que se produzca una posible vulneración de derecho a la tutela judicial efectiva, anticipando provisionalmente alguno de los efectos característicos de la decisión definitiva. En definitiva con ella se intenta asegurar que la futura sentencia pueda llevarse a la práctica de modo útil. (Sentencia 29 de agosto de 2024).

La Ley 135 de 1943, en su artículo 73 — Capítulo V, “De la suspensión provisional”—, desarrolla la facultad con que cuenta el pleno de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo para suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, cuando estime que ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. En este contexto, la urgencia de aplicar la suspensión ante el riesgo de un perjuicio notoriamente grave constituye el fundamento de esta medida, según se desprende de la lectura del citado artículo.

En este mismo sentido, la Sala ha subrayado que:

... Como ha expresado esta Sala en oportunidades anteriores, la existencia de un perjuicio notoriamente grave (*periculum in mora*) de difícil o imposible reparación, como también la apariencia de buen derecho (*fumus bonus iuris*), constituyen los requisitos para la suspensión de los efectos del acto que se acusa a favor del demandante. Se trata sin duda de requisitos evidentemente vinculados, porque aun cuando del acto o resolución acusada puedan derivarse determinados perjuicios en detrimento del demandante, la Suspensión Provisional de sus efectos es admisible sólo, cuando el demandante demuestre la existencia de una infracción manifiesta de los preceptos que cita como violados... (Sentencia 5 de mayo de 2025)

De forma reiterada, la Sala Tercera ha sostenido que solo puede acordarse la suspensión provisional de un acto administrativo cuando concurran dos requisitos esenciales:

1. La apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), que implica la existencia de una violación clara y manifiesta del ordenamiento jurídico; y
2. El perjuicio notoriamente grave (*periculum in mora*), entendido como el daño grave e inminente que podría derivarse de la ejecución del acto impugnado.

El requerimiento de estos dos supuestos para la suspensión del acto, unido a la ausencia de otras medidas cautelares innominadas, ha constituido en muchas ocasiones una barrera prácticamente insalvable para que el administrado afectado logre la plena restitución de sus derechos e intereses frente a la Administración.

## Conclusión

El análisis efectuado en torno a la autotutela administrativa y sus límites pone de manifiesto las tensiones existentes entre el poder de actuación directa de la Administración y la efectiva protección de los derechos de los administrados. El ordenamiento panameño, al igual que otros sistemas iberoamericanos, reconoce la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, consolidando así el principio de autotutela. No obstante, este privilegio de actuación inmediata —que facilita a la Administración para imponer y ejecutar sus decisiones sin intervención judicial previa— coloca al ciudadano en una posición de desventaja, especialmente cuando los mecanismos de impugnación judicial operan a posteriori y, en la mayoría de los casos, de manera tardía.

En este contexto, la tutela judicial efectiva exige que la jurisdicción contencioso-administrativa disponga de instrumentos procesales que permitan neutralizar de forma inmediata los efectos perjudiciales de los actos administrativos. Actualmente, la Ley 135 de 30 de abril de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con sus reformas, solo

contempla la suspensión provisional, sujeta a los estrictos requisitos del *fumus boni iuris* y del *periculum in mora*.

Si bien esta medida constituye un mecanismo valioso, su rigidez y alcance limitado resultan insuficientes frente a la diversidad de situaciones en que la Administración puede afectar derechos fundamentales o intereses legítimos. En muchos casos, el administrado queda expuesto a un daño irreversible que no puede ser reparado, incluso mediante una sentencia favorable dictada con posterioridad.

De ello se desprende la necesidad de incorporar medidas cautelares innominadas, entendidas como providencias flexibles que el juez puede decretar atendiendo a las particularidades de cada caso, conforme a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y motivación suficiente. Dichas medidas permitirían, por ejemplo, ordenar la adopción de actuaciones positivas por parte de la Administración, suspender solo ciertos efectos parciales del acto o disponer medidas innovadoras que restituyan provisionalmente derechos afectados mientras se resuelve el fondo del litigio.

La experiencia comparada demuestra que los ordenamientos que han incorporado medidas cautelares innominadas logran un mejor equilibrio entre el poder público y los derechos individuales, garantizando que la sentencia definitiva no se convierta en un pronunciamiento ineficaz. El acceso a una justicia preventiva y adaptable constituye la vía idónea para dotar de verdadera efectividad al derecho fundamental de tutela judicial efectiva, en armonía con la Constitución y los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño.

En conclusión, la reforma del régimen cautelar en la jurisdicción contencioso-administrativa no debe concebirse como un mero ajuste técnico, sino como una exigencia impostergable de un Estado constitucional de derecho. La incorporación de medidas cautelares innomi-

nadas permitiría cerrar la brecha existente entre la prerrogativa de autotutela de la Administración y la vulnerabilidad del administrado, asegurando que la justicia actúe no como un remedio tardío, sino como una protección inmediata y eficaz frente a eventuales excesos del poder público. Solo de esta manera se consolidará una jurisdicción contencioso-administrativa moderna, garante de derechos y conforme con los estándares democráticos contemporáneos.

## Referencias bibliográficas

- Baena Del Alcázar, M. & Amador Muñoz, L. (s/f). *Curso de actos y procedimientos administrativo: Nivel básico*. Junta de Andalucía. IAAP.
- Calvo Rojas, E. (2024). Autotutela ejecutiva de la Administración. *Revista de Administración Pública*, 223, 17-42. <https://bit.ly/49SIYj1>
- Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Tercera. Sentencia de 5 de julio de 2022. <https://bit.ly/49jLmy4>
- Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Tercera. Sentencia de 29 de agosto de 2024. <https://bit.ly/49jLmy4>
- Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Tercera. Sentencia de 5 de mayo de 2025. <https://bit.ly/49jLmy4>
- García De Enterría, E. & Fernández Rodríguez, T. R. (2011). *Curso de derecho administrativo: Vol. 1* (15.<sup>a</sup> ed.). Thomson-Civitas.
- Gasnell Acuña, C. (2012). Panorama general del derecho administrativo en Panamá. En S. González-Varas Ibáñez (Coord.), *Derecho administrativo en Iberoamérica* (2.<sup>a</sup> ed., pp. 959-1009). Instituto Nacional de la Administración.
- Ley 38 de 2000. Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales. GO n.<sup>o</sup> 24109. <https://bit.ly/4hZnORK>

Ley 39/2015. Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE n.<sup>o</sup> 236. <https://bit.ly/4hVzxjE>

Parejo Alfonso, L. (2003). *Derecho administrativo*. Ariel

### ¿Por qué la autotutela administrativa es un privilegio de la Administración?

La autotutela administrativa es un privilegio porque...

- ... la Administración es la única entidad a la que se le permite una forma de «autodefensa» institucional.
- ... le otorga a la Administración la facultad de ejecutar sus propios actos sin necesidad de intervención judicial previa.
- ... el acto que emite la Administración se presume legítimo, lo que traslada al administrado la carga de impugnar el acto ante los tribunales.
- ... la separación de poderes surgida de la Revolución Francesa excluyó al Poder Judicial de intervenir en los asuntos administrativos.
- ... la Administración puede imponer coactivamente, mediante ejecución forzosa, sus decisiones sin requerir autorización judicial, salvo disposición legal en contrario.
- ... va en contra de principios básicos de un Estado de derecho que, en teoría, deberían aplicarse a todos por igual.
- ... le otorga a la Administración una función que se asemeja a la judicial.
- ... la Administración actúa en nombre del interés general, el cual está por encima del interés particular.



## Sección II. Consultas

### Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés general

#### Cálculo de vacaciones durante licencias especiales en el sector público

CONSULTA C-202-25 de 4 de agosto de 2025

El administrador general de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, mediante nota AG-854-2025 recibida en la Procuraduría el 16 de julio de 2025, formuló consulta jurídica referente al cálculo de vacaciones aplicadas a los servidores públicos que hacen uso de licencias especiales (enfermedad, riesgo profesional, gravidez), licencias con sueldo o licencias sin sueldo.

Mediante nota C-164-22 de 27 de septiembre de 2022, dirigida a la entonces administradora general de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, la Procuraduría expresó que a los servidores públicos que se les haya otorgado una licencia especial o con sueldo no se les computa dicho periodo para efectos del cálculo de vacaciones, al entenderse que durante ese tiempo no prestaron los servicios para los cuales fueron contratados.

Lo anterior se fundamenta en que el derecho a vacaciones está consagrado en el artículo 70 de la Constitución Política, y desarrollado en los artículos 52 al 61 del Código de Trabajo para el sector privado; y para el sector público, en el artículo 796 del Código Administrativo y en los artículos 96 y 138 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

En cuanto a las licencias, los artículos 87 al 90 del mencionado Texto Único distinguen

entre licencias con sueldo, sin sueldo y especiales, señalando que las especiales son remuneradas por la seguridad social.

Sobre el derecho a vacaciones de los empleados públicos y su forma de cálculo, este se encuentra regulado en el artículo 796 del Código Administrativo, así como en los artículos 96 y 138 de la Ley 9 de 1994. El texto de dichas normas es el siguiente:

**Artículo 796. Derecho del empleado público a un mes de vacaciones.** Todo empleado público, nacional, provincial o municipal, así como también el obrero que trabaje en obras públicas y en general todo servidor público aunque no sea nombrado por Decreto, tiene derecho, *después de once meses continuados de servicio*, a treinta días de descanso con sueldo. El empleado público, nacional, provincial o municipal que *después de once meses continuados de servicio fuere separado de su puesto, por renuncia o remoción, sin haber hecho uso del mes de descanso a que se refiere este artículo, tendrá á derecho a que se le reconozca y pague el mes correspondiente al descanso.*

Parágrafo: Estas vacaciones son obligatorias para todos los empleados públicos de que trata esta Ley y el Estado está obligado a concederlas. (Lo subrayado y las letras en cursiva es del despacho)

**Artículo 96.** Todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado. El descanso se calculará a razón de treinta días por cada once meses continuos de trabajo o a razón de un día por cada once días de trabajo efectivamente servido, según corresponda.

Con base al programa de vacaciones acordado, es obligatorio para los servidores públicos con recursos humanos a su cargo, autorizar las vacaciones del personal; y para los servidores públicos en general, tomar sus respectivas vacaciones.

**Artículo 138.** Los servidores públicos en general tienen derecho a:

...

2. Tomar o disfrutar del descanso anual remunerado y vacaciones proporcionales.

Por su parte, el artículo 89 del Reglamento Interno de los servidores públicos de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (Resolución J.D. 01 de 13 de enero de 2009) establece que, para los efectos de vacaciones, las licencias sin sueldo afectan la continuidad del tiempo de servicio, guardando silencio respecto de las licencias con sueldo y especiales. Sin embargo, estas también interrumpen la continuidad, pues durante su vigencia el servidor no presta el servicio de forma personal. En tal sentido, los artículos 796 del Código Administrativo y 96 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 se refieren a que este servicio tiene que prestarse de manera continua, esto es, sin interrupción.

En razón de lo expuesto, la Procuraduría considera que el tiempo durante el cual el servidor público hace uso de licencia con sueldo, sin sueldo o especial no debe computarse para el cálculo de vacaciones, por existir interrupción en la prestación del servicio.

Finalmente, si el servidor se encuentra protegido por una ley especial, esta se aplicará de manera preferente según el principio de especialidad previsto en el artículo 14 del Código Civil. Con fundamento en este principio, el Reglamento Interno y la Ley 9 de 1994 se aplican en forma subsidiaria.

De interés local

## Voluntariado, nombramientos ad honorem y prácticas profesionales en juntas comunales

CONSULTA C-SAM-028-25 de 16 de junio de 2025

En atención a la consulta presentada por la presidenta de la Junta Comunal del corregimiento de Santa Ana, esta Procuraduría, en ejercicio de sus atribuciones, emite opinión jurídica sobre la facultad de las juntas comunales para expedir resoluciones que regulen el nombramiento de servidores públicos ad honorem y estudiantes en práctica profesional, así como sobre el alcance del artículo 1 de la Ley 29 de 28 de octubre de 2014, que regula el voluntariado.

### 1. Respecto a la primera cuestión: el alcance de la expresión «organizaciones públicas»

La Procuraduría señala que el término «organizaciones públicas» —definido conforme a la Real Academia Española— se refiere a las entidades que integran la administración gubernamental en todos sus niveles. Estas entidades, pertenecientes a los poderes del Estado, tienen como función principal brindar servicios a la sociedad mediante el uso de recursos públicos provenientes de impuestos y otras fuentes. Constituyen la columna vertebral de la administración estatal y son fundamentales para el funcionamiento de un gobierno democrático.

Para precisar el alcance de esta expresión, contenida en el artículo 1 de la Ley 29 de 2014, es necesario distinguir entre los distintos tipos de entes gubernamentales que conforman el Estado. Esta clasificación obedece a las funciones específicas que cada uno

ejerce dentro del engranaje administrativo, diferenciándose entre los entes del Gobierno central y aquellos que constituyen el gobierno local.

## **2. Respecto a la segunda cuestión: la facultad reguladora de las juntas comunales**

En relación con la segunda interrogante, se analizan los conceptos de voluntariado, nombramiento *ad honorem* y práctica profesional:

- **Voluntariado:** De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 29 de 2014, se define como una modalidad de participación ciudadana, libre y solidaria, en tareas de interés público que contribuyan al desarrollo social. Este se caracteriza por su carácter altruista y la ausencia de contraprestación económica. Quedan excluidas de este concepto las actividades de servicio social obligatorio y aquellas que requieran la obtención de títulos académicos o idoneidades profesionales.
- **Nombramiento *ad honorem*:** Esta figura permite a las instituciones contar con profesionales y personas calificadas, aprovechando su experiencia y conocimientos sin incurrir en gastos salariales. Representa un reconocimiento a la contribución desinteresada de quienes prestan sus servicios a la sociedad.
- **Práctica profesional:** Según la Real Academia Española, consiste en el conjunto de actividades realizadas por un practicante en un entorno laboral temporal, con énfasis en el aprendizaje y la formación. También se considera práctica profesional el conjunto de actividades formativas de carácter laboral que realiza un estudiante universitario en una organización receptora, con el fin de consolidar las competencias adquiridas durante su formación académica, aplicables en los sectores público, social y privado.

Una vez precisados los conceptos asociados a la consulta, la Procuraduría concluye que la incorporación de particulares o estudiantes a la junta comunal, en apoyo de las funciones o servicios que esta brinda a la comunidad, debiera haberse establecido mediante un reglamento interno. Dicho reglamento definiría el modo en que estas personas prestarían sus servicios, considerando las particularidades de cada figura (voluntariado, *ad honorem* y práctica profesional).

Cabe destacar que el régimen jurídico aplicable a las juntas comunales —establecido en los artículos 7, 11b y 17 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984— confiere a estas entidades locales la facultad de establecer mecanismos de regulación interna, como un reglamento, que procure su buen funcionamiento y el de sus miembros.

Por tanto, se recomienda a la Junta Comunal de Santa Ana modificar su reglamento interno para incluir de forma expresa la participación y el apoyo que puedan brindar los particulares bajo las figuras de voluntariado, *ad honorem* y práctica profesional.

## **De interés general**

### **Pago de la prima de antigüedad conforme a la Ley 241 de 2021**

CONSULTA 183-25 de 15 de julio de 2025

El director general del Servicio Nacional Aeronaval (SENAN) solicita a la Procuraduría una opinión jurídica sobre el derecho a la prima de antigüedad de un servidor público de la institución. La consulta se centra en un funcionario que fue separado sin procedimiento legal, reincorporado posteriormente por la autoridad nominadora o por decisión judicial, y a quien se le reconoció el tiempo transcurrido fuera de la entidad para completar los treinta años de servicio exigidos para su jubilación.

## 1. Marco normativo de la prima de antigüedad

La prima de antigüedad fue instituida en nuestro ordenamiento jurídico para los servidores públicos mediante el artículo 1 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013, estableciendo su cálculo en una semana de salario por cada año laborado en forma continua. Posteriormente, la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 modificó dicho artículo para precisar el supuesto de falta de continuidad, señalando que esta se interrumpe cuando el servidor público se desvincula definitivamente del Estado por más de sesenta días calendario, sin justificación.

La Ley 23 de 12 de mayo de 2017 reformó la Ley 9 de 20 de junio de 1994 —que establece y regula la Carrera Administrativa—, derogó las leyes 39 y 127 de 2013 e incorporó diversos artículos a la Ley 9 de 1994, entre ellos el artículo 137-B sobre el pago de la prima de antigüedad, que en el Texto Único correspondiente se numeró como artículo 140.

Finalmente, la Ley 241 de 13 de octubre de 2021 modificó el artículo 140 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, disponiendo que la prima de antigüedad se reconoce a partir del inicio de la relación laboral. El artículo 8 de esta ley declara la norma de interés social y establece su efecto retroactivo.

## 2. Análisis del caso concreto

El presente caso analiza la situación de dos grupos de personal juramentado que fueron desvinculados de la institución sin mediar proceso disciplinario ni causa legal, fundándose únicamente en la facultad del Presidente de la República prevista en el artículo 184, numeral 2, de la Constitución Política.

- *Primer grupo:* Interpuso demanda de nulidad contra la resolución de desvinculación. La Corte Suprema de Justicia decla-

ró ilegal la destitución, por lo que los servidores fueron reincorporados a sus cargos y posteriormente se jubilaron al completar treinta años de servicio, contabilizando para tal efecto el período de desvinculación.

- *Segundo grupo:* Fue jubilado anticipadamente con el de su último salario, al haber cumplido más de 20 años de servicio. No obstante, el Órgano Ejecutivo, mediante decreto de personal, ordenó su retorno. En este caso, si bien no se reconocieron salarios caídos ni otros emolumentos, sí se acreditó el tiempo transcurrido para computar los treinta años requeridos para la jubilación con el 100 % del salario.

## 3. Fundamentación jurídica

Respecto al primer grupo, al haberse declarado judicialmente la ilegalidad de las resoluciones de destitución, se entiende que los servidores nunca fueron cesados válidamente. Por consiguiente, existe continuidad laboral durante todo el período, ya que la declaración de nulidad restablece la situación jurídica al estado anterior a la desvinculación. En consecuencia, les asiste el derecho al pago de la prima de antigüedad según lo establecido en la ley.

En relación con el segundo grupo, si bien el decreto de personal no reconoció los salarios caídos ni otros emolumentos durante el período de cese, sí acreditó el tiempo transcurrido para completar los treinta años de servicios continuos. Por ello, también tienen derecho a recibir la prima de antigüedad, dado que la desvinculación original ocurrió en violación de la Constitución y la ley.

## 4. Conclusión

En atención a lo expuesto, la Procuraduría de la Administración comparte el criterio legal de la entidad consultante, en el sentido de que los servidores públicos del SENAN que fueron



separados sin procedimiento legal y posteriormente reincorporados —ya sea por decisión de la Corte Suprema de Justicia o por decreto de personal de la institución— tienen derecho al pago de la prima de antigüedad corres-

pondiente a todo el período de desvinculación, en los términos establecidos por la ley, pues su situación laboral fue restaurada con todos los efectos que ello conlleva.

## Consultas con mayor volumen de descargas

Septiembre-noviembre

Pos.	Número	Tema	Pos.	Número	Tema
1	<u>C-SAM-006-23</u>	Jueces de paz nocturnos	15	<u>C-SAM-030-25</u>	Personal de las juntas comunales
2	<u>C-CH-004-24</u>	Servidumbre de paso	16	<u>C-SAM-034-21</u>	Quejas contra los jueces de paz
3	<u>C-112-25</u>	Prima de antigüedad	17	<u>C-146-97</u>	Notario público
4	<u>C-HE-007-25</u>	Justicia comunitaria	18	<u>C-116-21</u>	Trabajadores sociales
5	<u>C-SAM-042-23</u>	Lanzamiento por intruso	19	<u>C-144-25</u>	Sobresueldos por especialidad
6	<u>C-SAM-013-25</u>	Lanzamiento por intruso	20	<u>C-249-25</u>	Causas de deportación de extranjeros
7	<u>C-CO-006-24</u>	Competencia de los jueces de paz	21	<u>C-CH-007-24</u>	Matrículas en colegios particulares
8	<u>C-LS-003-22</u>	Registro de entrada y salida	22	<u>C-CH-009-21</u>	Reparación de daños como sanción
9	<u>C-SAM-016-25</u>	Quejas contra los jueces de paz	23	<u>C-CO-002-22</u>	Quejas contra los jueces de paz
10	<u>C-SAM-021-25</u>	Lanzamiento por intruso	24	<u>C-LS-012-24</u>	Cercas medianeras
11	<u>C-265-25</u>	Programa de beneficio permanente	25	<u>C-498-92</u>	Lanzamiento por intruso
12	<u>C-265-24</u>	Trabajadores sociales	26	<u>C-248-25</u>	Prima de antigüedad
13	<u>C-243-25</u>	Subsidio mensual por antigüedad	27	<u>C-273-25</u>	Ascenso de personal no activo
14	<u>C-CH-009-24</u>	Prima de antigüedad			

## Sección III. Jurisprudencia

### Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

#### De interés general

#### Prescripción de la referencia bancaria

Sala Tercera. Sentencia de 4 de junio de 2025

#### Antecedentes de la demanda

Mediante la Resolución DNP 462-22 HC de 20 de julio de 2022, la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia ordenó al agente económico Banco Nacional de Panamá eliminar la referencia de crédito 2017196067, cuyo titular es el señor LEMC, así como instruir a ACP Buró, S.A., su eliminación, e impuso una multa de B/. 5.100,00 por infringir la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, que regula el servicio de información sobre historial de crédito de consumidores.

#### Fundamentos de la Sala Tercera

El préstamo personal suscrito por el señor LEMC con el Banco Nacional de Panamá, por un monto original de B/. 6.640,00, venció entre marzo y abril de 2009. La entidad bancaria lo clasificó como incobrable y, desde noviembre de 2002, como «castigado». Al 27 de junio de 2022, el saldo reflejaba B/. 13.965,00 en concepto de intereses. Según análisis técnico de la entidad demandada, la referencia prescribió debido a la falta de pagos continuos durante más de siete años consecutivos, dado que el préstamo se originó en 1999.

Este tribunal considera pertinente destacar que el historial de crédito de un consumidor, en una transacción bancaria, comprende toda información o dato —sin importar su modalidad, creación, almacenamiento, organización o acceso— vinculado a dicha transacción. Por lo tanto, los datos relativos a una operación bancaria que sean proporcionados a una agencia de información forman parte integral de dicho historial.

En este contexto, los planteamientos del demandante se basan en que la orden de eliminar la referencia crediticia y la imposición de la multa se emitieron sin valorar determinados documentos públicos, vulnerando principios de la actuación administrativa; que la información proporcionada a las agencias no estaba actualizada ni era veraz; que la sanción no se ajustaba a los hechos; y que la entidad estableció trámites no previstos legalmente. No obstante, el actor no aportó sustento probatorio que respaldara dichas afirmaciones, elemento imprescindible para desvirtuar las consideraciones que fundamentaron el acto administrativo impugnado.

Las consideraciones expuestas llevan a esta Superioridad a concluir que, al no acreditarse de manera fehaciente que la actuación de la entidad demandada infringió las normas invocadas, no prosperan los cargos de ilegalidad.



## JuriSis

Jurisprudencia  
Sistematizada

Acceda a nuestro sistema  
de información haciendo  
clic aquí



En consecuencia, tampoco resulta viable aco-  
ger las demás pretensiones reclamadas.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara que no es ilegal la Resolución DNP 462-22 HC de 22 de junio de 2022, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, y niega el resto de las pretensiones.

### De interés local

## Motivación del acto administrativo que afecta derechos subjetivos

Sala Tercera. Sentencia de 14 de abril de 2025

La sociedad FMG Holding, mediante apoderado especial, interpuso demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en contra de la Resolución Administrativa n.º 624 de 19 de junio de 2023, emitida por el Municipio de Panamá, y su acto confirmatorio, mediante la cual se sancionó al establecimiento Zabah Kitchen & Lounge, de su propiedad.

### Fundamentos de la demanda

La actora sostiene que el núcleo del conflicto radica en la falta de una motivación suficiente y clara en la resolución impugnada, que relacione los hechos constatados durante la inspección del 21 de abril de 2023 con la sanción impuesta. Asevera que, durante la visita realizada a medianoche, no se registraba actividad de venta de bebidas alcohólicas ni presencia de clientes, y que, no obstante, se le impuso una multa de B/. 5,000.00 por carecer de permiso para dicha venta después de la medianoche.

Adicionalmente, la recurrente alega la vulneración de los artículos 34, 155 (numeral 1) y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000, y destaca que, con posterioridad a los hechos, el Municipio de Panamá le otorgó el permiso nocturno para la venta de bebidas alcohólicas hasta las 3:00 a. m., mediante la Resolución DTyP-546-23 de 11 de mayo de 2023.

### Decisión de la Sala Tercera

Al analizar el caso, esta Sala advierte que la controversia se centra en la motivación del acto administrativo sancionador. Al respecto, recuerda que, conforme a los artículos 155, numeral 1, y 201, numerales 1 y 90, de la Ley 38 de 2000, toda resolución administrativa debe exponer de manera explícita los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentan.

En este sentido, esta Sala comparte la doctrina recogida en el *Manual de Derecho Administrativo*, que establece:

#### 2.2.1. Motivos o causa

El motivo o causa son las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión adoptada mediante el acto administrativo. [...] La falta de motivación del acto es una razón para su declaratoria de nulidad.

Aplicado lo anterior al caso, se constata que la resolución impugnada expone de manera sucinta los hechos observados durante la inspección —específicamente, la operación del establecimiento después de la medianoche sin el permiso correspondiente— así como el fundamento jurídico aplicable. La actora, por su parte, no logró acreditar con su material probatorio que contaba con la autorización requerida al momento de la inspección, ni desvirtuar los hechos que dieron lugar a la sanción.

Por consiguiente, este tribunal considera que el acto administrativo se ajusta a lo dispuesto

en los artículos 7, 9, 10, 22 y 28 del Decreto Alcaldicio 30-2015 de 17 de agosto de 2015, en concordancia con el artículo 1282 del Código Administrativo, y que la obtención posterior del permiso nocturno no convalida la situación irregular detectada en su momento.

En virtud de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia confirma la validez de la resolución impugnada y declara la improcedencia de las pretensiones de la demanda.

### De interés general

## Competencia sobre juegos de suerte y azar instantáneos

Sala Tercera. Sentencia de 12 de septiembre de 2025.

Las licenciadas Ana María Cáceres de Delgado y Angélica Van Lewin Montenegro presentaron demandas contencioso-administrativas de nulidad, que fueron acumuladas, contra la Resolución n.º 14 de 14 de enero de 2021. Dicho acto, emitido por la Junta de Control de Juegos (JCJ) del Ministerio de Economía y Finanzas, aprueba el “Reglamento para la Operación de Juegos de Suerte y Azar Instantáneos”.

### Fundamento de la demanda

Las demandantes fundamentaron su acción alegando que la JCJ actuó con falta de competencia e incurrió en extralimitación de funciones. Sostuvieron que el reglamento impugnado invadía la competencia exclusiva de la Lotería Nacional de Beneficencia (LNB) para explotar el juego de lotería y “otros juegos similares”, argumentando que los nuevos juegos eran similares a la lotería instantánea (conocida como “raspadito”) que ya opera la LNB. Afirmaron que esto violaba el Decreto de Gabinete 224 de 1969 y el Código Fiscal.

### Decisión de la Sala Tercera

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral desestimó las alegaciones de las demandantes y concluyó que la JCJ no excedió su potestad reglamentaria. La Corte señaló que el Decreto Ley 2 de 1998 otorga a la JCJ la facultad de reglamentar la operación de los juegos de suerte y azar, incluyendo modalidades específicas listadas en el artículo 7 de dicha ley, como “ruleta”, “keno”, “black jack”, “póker”, entre otros.

El análisis de la Sala determinó que la Resolución n.º 14 de 2021 (el acto impugnado) se limita a desarrollar esas modalidades de juego ya permitidas a la JCJ por ley. Además, el propio reglamento atacado excluye expresamente en su artículo 30 las “representaciones de juegos de lotería”.

Aunque la Sala reconoció que ambas modalidades de juego (las de la JCJ y el “raspadito” de la LNB) pueden implicar “raspar” un boleto, determinó que lo fundamental es la mecánica y operación del juego. Al comparar los juegos, la Corte concluyó que la maniobra u operación de los juegos de la JCJ (como la “Terna de la Suerte” o “Galleta de la Fortuna”, que incluyen mecánicas como “La Ñapa”) es diferente a la lotería instantánea que opera la LNB.

Finalmente, la Sala destacó que la propia Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia, en la Nota n.º 2021-(06-1) 87, comunicó a la JCJ que la resolución impugnada “no transgrede la normativa, facultades y potestades” de la LNB.

En consecuencia, la Sala Tercera declaró que la Resolución 14 de 14 de enero de 2021 no es ilegal.



## Sección IV. Orientación al ciudadano

### Lo que debe saber sobre las cámaras corporales de la Policía Nacional

Felisa Song Chong

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Recientemente se aprobó la Ley 466 del 3 de abril de 2025, que regula el uso de cámaras corporales (pequeñas cámaras que los agentes llevarán en su uniforme). Aquí respondemos las preguntas más comunes sobre esta nueva medida.

#### ¿Por qué la Policía Nacional usará cámaras corporales?

El objetivo principal es brindar mayor transparencia en el trabajo policial. Estas cámaras ayudarán a:

- Proteger mejor al ciudadano y también al agente de policía.
- Servir como evidencia si ocurre un delito.
- Fortalecer la confianza de la ciudadanía en la Policía.
- Asegurar que los procedimientos se hagan correctamente (rendición de cuentas).

#### ¿Cuándo debe un policía encender la cámara y grabar?

La ley indica que los policías deben grabar la mayoría de sus interacciones de servicio. Esto incluye:

Mantener el orden público o atender emergencias.

- Operaciones de seguridad y vigilancia.
- Controles de tráfico y aplicación de multas.
- Cumplimiento de órdenes judiciales.
- Mediación en conflictos.

- Importante: La cámara debe grabar siempre que se use la fuerza, cuando se atienda una llamada sobre un delito en curso, al interactuar con personas sospechosas o que parezcan tener un trastorno emocional, y durante todos los registros (cacheos) o allanamientos.

#### ¿Hay situaciones en las que no se puede grabar?

Sí. Para proteger la privacidad en casos muy sensibles, la ley prohíbe grabar:

- Conversaciones con informantes confidenciales.
- Entrevistas a víctimas de delitos sexuales.
- Registros corporales al desnudo.
- Otras operaciones “sensitivas” donde la grabación pueda interferir.

#### ¿El policía debe avisarme que me está grabando?

Sí. Los agentes que llevan cámaras deben informarle a usted que está siendo grabado.

La única excepción es si el hecho de notificárselo pone en peligro la seguridad de alguien o puede arruinar una investigación en ese preciso momento.

#### ¿Puedo negarme o pedirle al policía que apague la cámara?

No. El agente de policía no necesita su permiso para empezar o continuar una grabación durante sus funciones.

## ¿Qué pasa con los videos después de grabados? ¿Son seguros?

Los videos se almacenan en un sistema centralizado, seguro y certificado. Se toman varias medidas para garantizar que la grabación sea auténtica y no se pueda alterar:

1. Todos los videos incluyen fecha, hora y ubicación exacta.
2. Se les aplica una “huella digital” para asegurar su integridad.
3. Se mantiene una “cadena de custodia” (un registro de quién ha manejado el video).
4. El acceso está restringido solo a personal autorizado.
5. Todo el que vea o consulte un video deja un registro de auditoría (se sabe quién lo vio y cuándo).

## ¿Cuánto tiempo guardan las grabaciones?

Los videos se eliminan automáticamente después de dos años. La única excepción es si el video es necesario como prueba en una investigación o un proceso judicial. En ese caso, se conservará hasta que dicho proceso termine por completo.

## ¿Se pueden usar estos videos como prueba en un juicio?

Sí. Los videos grabados por las cámaras corporales tienen total validez legal como prueba en cualquier proceso judicial o administrativo.

## Si el video es evidencia de un delito, ¿qué pasa?

La Policía Nacional está obligada a entregar el video al Ministerio Público (fiscalía) sin excepción.

## Si estoy siendo investigado en un caso, ¿puedo ver el video?

Sí. Las autoridades (policía o Ministerio Público) deben proporcionar los videos a las personas que estén siendo investigadas penalmente, como parte de su derecho a la defensa.

## ¿Puede la Policía publicar un video mío en redes sociales o en las noticias?

No, está estrictamente prohibido. La ley prohíbe publicar, distribuir o dar mal uso a estas grabaciones en redes sociales, medios de comunicación o cualquier otra plataforma no autorizada.

Esto se hace para proteger los derechos de las personas, la presunción de inocencia y la integridad de las investigaciones.

## ¿Y si un juez lo pide?

La única forma en que una grabación podría hacerse pública es bajo la orden expresa de un juez, cumpliendo siempre con las leyes de protección de datos. Cualquier uso no autorizado será sancionado por la ley.

## ¿Qué pasa con los drones que usa la Policía?

La Policía también podrá usar drones para patrullar. Los videos grabados por drones se tratan exactamente igual que los de las cámaras corporales:

- Tienen la misma validez legal como prueba.
- Siguen las mismas reglas de almacenamiento seguro.
- Tienen las mismas prohibiciones de publicación.

## Sección V. Buenas prácticas

### ATTT autoriza licencia de conducir digital para celulares en Panamá

La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) ha autorizado el uso de la licencia de conducir en formato digital para teléfonos móviles. La medida, oficializada mediante la Resolución OAL-510 del 29 de julio de 2025, busca garantizar la accesibilidad, reducir los riesgos de extravío y simplificar los trámites.

Esta nueva licencia digital será un documento de identificación válido para la fiscalización y el cumplimiento de las normas de tránsito, tanto por la ATTT como por la Policía Nacional, a través de la Dirección Nacional de Operaciones de Tránsito.

La ATTT aclaró que esta versión digital no elimina la licencia física, sino que funcionará como un "mecanismo alternativo, opcional y complementario". Ambos formatos tendrán el mismo uso y efectos prácticos.

#### ¿Cómo funcionará?

- Verificación:** La autenticidad, integridad y vigencia de la licencia digital se verificará en tiempo real a través de plataformas electrónicas oficiales.
- Emisión:** Será emitida por el mismo concesionario autorizado para la emisión de las licencias físicas.
- Sanciones:** En casos de suspensión, retención o restricción, estas medidas se reflejarán y gestionarán directamente en el sistema digital, permitiendo a la autoridad el mismo control que sobre el documento físico.

### Crean sistema para unificar y coordinar la política exterior de Panamá

El Gobierno nacional oficializó la creación del Sistema de Enlace y Coordinación de Política Exterior, con el objetivo de garantizar la "armonización y coherencia" en las acciones internacionales del Estado panameño.

El sistema, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 67 del 9 de julio de 2025 (Gaceta Oficial n.º 30318-B), busca alinear la política exterior con los intereses nacionales y asegurar su continuidad.

#### Puntos clave:

- Rectoría:** El Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE) será el órgano rector, integrando a entidades del Gobierno central, autónomas y semiautónomas.
- Nuevo órgano:** Se crea el Cuerpo Asesor de Coordinación y Enlace dentro de la Cancillería, compuesto por personal especializado del MIRE y contrapartes de otras entidades públicas.
- Funciones:** Este cuerpo facilitará el intercambio de información y promoverá una agenda uniforme para fortalecer los vínculos interinstitucionales en áreas temáticas específicas de la política exterior.



**ColecciónPA**  
Catálogo de la Biblioteca  
Especializada  
Acceda a nuestra  
colección de publicaciones  
digitales haciendo clic aquí

## Fiscalía Anticorrupción lanza plan de descongestión para agilizar casos pendientes

La Fiscalía Anticorrupción implementará un plan de descongestión en su Sección de Investigación y Seguimiento de Causas, con el objetivo de reducir el alto volumen de expedientes en trámite y optimizar el uso de recursos.

La medida, creada por la Resolución 07 del 21 de marzo de 2025, busca fortalecer la eficiencia en la gestión fiscal.

### Prioridad y excepciones:

- **Prioridad:** El plan se enfocará en atender las causas “próximas a la prescripción de la acción penal” o aquellas en las que dicho término ya se haya superado.
- **Equipo:** Se designó un equipo especial dirigido por un fiscal de circuito coordinador, quien deberá rendir un informe mensual de avances.
- **Exclusión:** Quedan fuera del plan los procesos “que afecten gravemente el interés social”. Estos casos de alto perfil seguirán siendo competencia de las Fiscales Superiores de la sección.

---

## Contraloría lanza “Panamá en Cifras Digital”, su nueva plataforma interactiva de datos

La Contraloría General de la República, a través del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), presentó su nueva plataforma “Panamá en Cifras Digital”, una herramienta interactiva diseñada para facilitar el acceso y uso de datos estratégicos del país.

La presentación fue liderada por el director encargado, José Francisco García, quien reafirmó el “compromiso institucional con la transformación digital y la transparencia”.

“Panamá en Cifras Digital” marca un avance significativo en la accesibilidad de la información estadística. La plataforma permite a los usuarios consultar tres categorías principales (hogar, población y vivienda) y más de 170 variables en áreas clave como economía, salud, demografía y ambiente.

Una de sus principales ventajas es la capacidad de análisis mediante mapas interactivos, gráficos comparativos y filtros por provincia, distrito o corregimiento. Los datos pueden descargarse en formatos abiertos como CSV, JSON y Excel, facilitando su uso en presentaciones, estudios y análisis técnicos.

Esta herramienta no solo optimiza la gestión de datos, sino que también promueve una cultura de rendición de cuentas y fomenta la toma de decisiones basadas en evidencia, alineando al país con los estándares internacionales de gobierno abierto.



**infoJurídica**

Acceda a nuestro sistema de información de normas legales haciendo clic aquí



República de Panamá  
Ministerio Público  
Procuraduría de la Administración

Calle 34, ave. Cuba, La Exposición  
Antiguo Palacio de Bellas Artes

Centro de Capacitación e Investigación de la  
Procuraduría de la Administración,  
Dra. Alma Montenegro de Fletcher

Corregimiento de Ancón, Llanos de Curundu,  
calle Diana Morán

[www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)  
infojuridica@procuraduria-admon.gob.pa

Teléfonos: 500-8520 / 504-3263 / 504-3248  
504-3266 / 504-3264