

# Más de dos décadas de la *Ley 38 de 31 de julio de 2000* -Efectividad y Actualidad-

---

Por  
Carlos Alberto Vásquez Reyes\*

---

**Resumen:** *La Ley 38 de 31 de julio de 2000 representó un avance sin precedentes para el desarrollo del Derecho Administrativo en Panamá. La falta, en su momento, de una norma de carácter general que regulara un procedimiento ante las Instituciones de Derecho Público, generaba confusión e inestabilidad en los procedimientos llevados a cabo por la Administración. La ordenación de un cuerpo normativo que, entre otras cosas, aglomerara los principios rectores del procedimiento administrativo, las disposiciones sobre el inicio, tramitación y terminación de los procedimientos, la interposición de los recursos, el Silencio Administrativo y el agotamiento de la vía gubernativa, representó, en su momento, una transformación en las actuaciones de la Administración Pública.*

**Palabras claves:** *Ley, Derecho Administrativo, Actos Administrativos, Procedimientos Administrativos, Principios, Función Administrativa.*

**Abstract:** *The Law 38 of July 31st of 2000 represented an advance without precedents for the development of the Administrative Law in Panama. The lack, at that moment, of a norm of general nature that would regulate a procedure before the Institutions of Public Law, caused confusion and instability in the procedures carried out by the Administration. The organization of a normative body that, among other things, gathered the main rectors of the administrative procedure, the dispositions over the start, processing, and completion of the procedures, the lodging of appeals, the Administrative Silence, and the exhaustion through government channels, represented at that moment, a transformation in the acting of the Public Administration.*

**Keywords:** *Law, Administrative Law, Administrative Acts, Administrative Procedures, Principles, Administrative Function.*

---

\*Se desempeñó como asesor legal en diversas instituciones públicas; presidió el Colegio Nacional de Abogados, la Academia Panameña de Derecho Administrativo; es docente universitario y en la actualidad, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

## I. Introducción

En los albores del siglo XXI, en Panamá el Procedimiento Administrativo evoluciona hacia una visión unitaria, con la promulgación de la Ley 38 de 21 de julio de 2000 *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones”*. Anterior a ella, la falta de una norma de carácter general que regulara un procedimiento en las Instituciones de Derecho Público, había desencadenado una proliferación casuística de los mismos, generando confusión e inestabilidad en los procedimientos practicados por la Administración, que indubitablemente iban en perjuicio de los administrados y que, de alguna manera, deslucía la eficiencia y la eficacia del ejercicio de la función administrativa del Estado.

Así las cosas, la ex magistrada presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera, al referirse, al entonces Anteproyecto de Ley, indicó que:

“Hoy en día los trámites ante los despachos oficiales se ventilan con fundamento en leyes especiales y a través de Reglamentos, porque existe un vacío legal en nuestro ordenamiento jurídico, que no cuenta, contrario a los países del área y de otras latitudes, con una Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Es evidente que el actual procedimiento gubernativo, regulado en el Título II, Capítulo I, Artículo 29 hasta el 41, de la Ley 135 de 1943, de lo conten-

cioso administrativo, por el paso del tiempo, ya no consulta las necesidades de una Administración Pública moderna y eficiente. Este procedimiento constituye un antecedente de la instauración de un régimen de procedimiento administrativo en nuestro país, contemplado en la Ley de la jurisdicción contencioso administrativo, creada por la Constitución de 1941, gracias a la labor tenaz y encomiable del doctor José Dolores Moscote”<sup>1</sup>.

Ahora bien, este avance materializado, a través de la citada Institución procedimental, vino a llenar un gran vacío en nuestro Derecho Público, específicamente, en el desempeño de la función que debía desarrollar la Administración Pública, en apego a los Principios del Debido Proceso Legal, de Legalidad y de Seguridad Jurídica, entre otros, procedimientos que, hasta antes de su promulgación, eran suplidos por la Ley 135 de 30 de abril de 1943 “*Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*”, e informado vía doctrina jurisprudencial por el Tribunal Contencioso Administrativo, hoy, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que orientaba a la Administración en cuanto conceptos y procedimientos.

## II. Antecedente Histórico y Normativo

En el mes de marzo de 1999, la entonces procuradora de la Administración, doña Alma Montenegro de Fletcher, con el objetivo de

---

<sup>1</sup>Discurso de la magistrada presidenta de la Corte de Suprema de Justicia, licenciada Mirtza Angélica Franceshi de Aguilera, con motivo de la inauguración de la Primera Jornada de Capacitación a los Asesores Legales del Estado sobre procedimiento administrativo, organizada por la Procuraduría de la Administración (2 de abril de 2000).

elaborar un Proyecto de Ley sobre “*Procedimiento Administrativo General*”, nombró una comisión integrada por notables juristas panameños, como el exprocurador de la Administración, doctor Olmedo Sanjur Gordillo, el doctor José Antonio Carrasco, el licenciado Javier Chérigo Hurtado y el licenciado Javier Ernesto Scheffer Tuñón, como secretario ejecutivo, encomendándoles la delicada misión de elaborar un Anteproyecto de Ley en materia de Procedimiento, destinado a aplicarse a toda la Administración Pública, en vista de las deficiencias notables y la falta de uniformidad normativa de los Procedimientos Administrativos en ese momento.

La Comisión hizo entrega ese mismo año (1999) del Anteproyecto de Ley, trabajo intelectual en la que los comisionados manifestaron sus opiniones y apreciaciones con relación al contenido del mismo, y que estuvo basado, esencialmente, en dos (2) Proyectos que, anteriormente se habían presentado ante la Asamblea Nacional.

Es así que, con anterioridad al trabajo presentado por la Comisión de Juristas, se habían dado dos (2) intentos de creación de una Ley de Procedimiento Administrativo General, el Anteproyecto elaborado por el exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil, doctor Rogelio Fábrega Zarak (q.e.p.d.) (1987), y el presentado por el exprocurador de la Administración, doctor Olmedo Sanjur (1990). Sin embargo, es loable destacar que el proyecto que dio vida jurídica a la Ley 38 de 21 de julio de 2000, además de contemplar el aporte teórico de los comisionados, la Doctrina, el Derecho Comparado y las leyes dispersas sobre la materia vigente, se tomó en cuenta la experiencia abogadil administrativa de los juristas, así como la de un número plural de servidores públicos que fueron consultados, quienes emitieron sus valiosas opiniones y su-

gerencias para la elaboración del citado texto de procedimiento, esto sin desmeritar los proyectos que le antecedieron<sup>2</sup>.

Un aporte valioso en cuanto al Procedimiento Administrativo panameño es la obra intitulada: “*El Procedimiento Administrativo en Panamá*”<sup>3</sup>, del licenciado Scheffer Tuñón, misma que, en cuanto a los antecedentes normativos previos a la vigencia de la Ley 38 de 21 de julio de 2000, hace mención, a que antes de su aprobación y entrada en vigencia, coexistían las normas tales como:

- Ley 1 de 22 de agosto de 1919. Código Administrativo

En el Título VI “*Administración Pública*”, Capítulo VIII de este vetusto y vigente instrumento jurídico, se prevé en los artículos 851 y 852, normas de carácter garantista, y de naturaleza procesal administrativa. Veamos.

“Artículo 851. El Poder Ejecutivo reglamentará la manera de proceder en los asuntos administrativos de carácter nacional, sobre las bases siguientes:

1. Que no se eluda el derecho de petición, ni se demore indefinidamente el despacho de los asuntos;
2. Que cuando la naturaleza del caso lo requiera, se haga una averiguación prolija de los hechos, para que la decisión no lastime los derechos legítimos de los asociados;

---

<sup>2</sup>Sheffer Tuñón, Javier, *El Procedimiento Administrativo en Panamá*, Editorial Sistemas Jurídicos, 2002, pág. 26

<sup>3</sup>Sheffer Tuñón, Javier, *El Procedimiento Administrativo en Panamá*, Editorial Sistemas Jurídicos, 2002, pág. 27-31.

3. Que se definan bien los casos de impedimento, a fin de asegurar la imparcialidad de los empleados y se disponga claramente la manera de reemplazar los impedidos; y
4. Que se definan claramente los casos de apelación y el procedimiento que debe seguirse en ellos, haciendo que no se vulneren los derechos de los particulares ni se eluda la ley”.

“Artículo 852. El Poder Ejecutivo puede, en los casos no previstos que ocurran, disponer lo que juzgue conveniente y equitativo en cuanto al procedimiento de los empleados nacionales y municipales, y puede también modificar o reformar los reglamentos sobre el particular, cuando lo crea justo y razonable”.

Con estas regulaciones, se aprecian algunas pautas de orden procedimental, en donde se observa un contenido discrecional para regular aspectos de procedimiento, tanto a nivel nacional como municipal, por parte del Órgano Ejecutivo.

- Ley 135 de 30 de abril de 1943. Capítulo I, Título II

Tal como lo indicamos, antes de la promulgación de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el Procedimiento Administrativo era suplido por la Ley 135 de 30 de abril de 1943 “*Orgánica de los Contencioso Administrativo*” aunque como lo expresa el jurista Scheffer Tuñón, “*no es técnicamente el instrumento jurídico que debe normar el procedimiento general ante la Administración Pública; pero, con todo, es el*

que ha regido la materia ‘*mutatis mutandi*’, durante los últimos 58 años<sup>24</sup>, sin embargo, no regulaba ni contenía todos los principios, derechos y figuras vigentes hoy día para el trámite ante la Administración, 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.

Vale la pena destacar, como referencia histórica, que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del entonces magistrado Álvaro Cedeño Barahona, al hacer referencia de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, se señaló, expresamente que: “*Dicha Ley constituye en nuestro ordenamiento jurídico, el procedimiento general en la esfera administrativa*”<sup>25</sup>.

- Ley 15 de 28 de enero de 1957

La Ley 15 de 28 de enero de 1957 “*Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Nacional (Derecho de Petición)*”, modificada por la Ley 36 de 5 de junio de 1998, regulaba el Derecho de los ciudadanos de poder presentar quejas contra servidores públicos y hacer valer la garantía del Debido Proceso tutelado en la Constitución Política. Los artículos 1 y 2 de la citada Ley disponen lo siguiente:

“Artículo 1. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos, por motivos de interés social o particular, y obtener pronta resolución.”

---

<sup>24</sup>Sheffer Tuñón, Javier, El Procedimiento Administrativo en Panamá, Editorial Sistemas Jurídicos, 2002, pág. 28.

<sup>25</sup>Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 16 de diciembre de 1986.

**“Artículo 2. El servidor público, ante quien se presente una petición, reclamación, consulta o queja, deberá resolverla dentro del término de treinta días, contado a partir de la fecha de su presentación. El peticionario deberá indicar, con claridad, el lugar en donde recibirá notificaciones personales”.**

Huelga expresar que la Administración está llamada a cumplir con diversas funciones, por lo tanto, debía contar con un cuerpo normativo, que entre otras cosas, le sirviera al propio Estado, para reparar actuaciones deficientes en apego a un procedimiento garantizado por el Debido Proceso.

- Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 y la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985

La citadas Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 *“Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dicta otras disposiciones”*, y la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985, *“Por la cual se adoptan disposiciones tendientes a agilizar algunos trámites administrativos y se dictan otras disposiciones”*, introdujeron, en su momento, una serie de principios importantes para el desenvolvimiento de los trámites en los Despachos Administrativos de las dependencias oficiales con uniformidad, coherencia, invitando a la Economía Procesal y ausencia de formalidades para tramitar peticiones; no obstante, la mayoría de los artículos de los compendios normativos citados, fueron subrogados por la Ley 38 de 21 de Julio de 2000, incluso, algunas de sus disposiciones, fueron incorporadas al texto de la citada Ley de *“Procedimiento Administrativo”*.

Así las cosas, la Ley 20 de 30 de diciembre de 1985, destaca, pues, a través de ella, se modificaron los artículos de otras leyes que contemplaban procedimientos administrativos. En efecto, el artículo 28 de la mencionada norma, modificó el artículo 10 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, que en su orden, señalaban lo que a continuación se transcribe:

- Ley 33 de 8 de noviembre de 1984

“Artículo 10. Los procedimientos administrativos en los Ministerios y entidades descentralizadas deberán ser uniformes y los recursos contra los actos administrativos deberán ser tramitados conforme lo previsto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. La sustentación de los recursos, en cada instancia, no deberá exceder de cinco días hábiles. Salvo que exista alguna ley que establezca procedimientos administrativos especiales, se establecerán criterios por el Consejo de Gabinete para la uniformidad de los procedimientos antes mencionados”.

- Ley 20 de 30 de diciembre de 1985

“Artículo 28. El Artículo 10 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984, quedará así:

‘Artículo 10. Por regla general los procedimientos administrativos en los Ministerios y Entidades Descentralizadas serán uniformes y los recursos

deberán ser tramitados conforme lo previsto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. La sustentación de los recursos en cada instancia no excederá de cinco días hábiles. Los procedimientos administrativos especiales se registrarán por las leyes que los establecieron y, en lo no previsto por ellas, se aplicarán las normas contenidas en esta Ley’.

Lo anteriormente expresado evidencia que las instituciones de control y de fiscalización de la Administración Pública panameña, antes de la promulgación de la Ley 38 de 21 de julio de 2000, carecían de un instrumento integral de procedimiento que, no solamente fuese una herramienta adecuada para reparar sus propias actuaciones, sino que además, se constituyera en un mecanismo de “*expresión del Administrador*”, frente a los administrativos. En este contexto, y para el ejercicio de un adecuado desarrollo de la función pública, se requería de un cuerpo legal, que abarcara desde la corrección de la conducta oficial de los servidores públicos, la reparación del daño o lesión de un Derecho causado por el administrado, hasta la obtención y uso de un servicio público accesible y sin complicaciones, orientado al servicio y a la facilidad en cuanto a trámites se refiere.

Sobre este punto, tal como lo observó en su momento el jurista panameño Scheffer Tuñón, a escasos dos (2) años de la promulgación de la Ley 38 de 31 de julio del 2000, “*En Panamá, más que una reforma de procedimiento administrativo estamos ante la instauración de un procedimiento común de este tipo, lo cual es evidente que generará transformaciones en las actuaciones de la Administración Pú-*

*blica, y vaticinamos un acentuado debate académico, tal cual ha ocurrido en aquellas latitudes donde existe ese procedimiento legalmente regulado; es el caso de España, Colombia, Argentina Venezuela, Costa Rica, Alemania, entre otros*<sup>36</sup>.

En concreto, antes de la creación de la Ley de Procedimiento Administrativo General, no existía en Panamá una Ley que contemplara *“las normas básicas aplicables para los casos en que ello se requiere teniendo en cuenta la protección de los derechos ciudadanos o empresas involucradas, sin desmeritar la función Pública de cada institución”*<sup>37</sup>.

### III. Actualidad de la Ley 38 de 31 de julio del 2000

A veintiún (21) años, desde su promulgación, podemos manifestar sin duda alguna, que la Ley 38 de 31 de julio del 2000 vino a llenar un vacío importante, que se hacía impostergable para la Administración Pública panameña, pues, como ya lo hemos expresado, antes de su promulgación, existía una normativa dispersa en cuanto al Procedimiento Administrativo. En este orden de ideas, con la citada Ley, se aprobó el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración; y, a su vez, entró a regular el Procedimiento Administrativo General, constituyéndose, en su momento, en una novísima regla de procedimientos uniformes para la Administración Pública, misma que fue organizada desde una nueva visión y misión con la sociedad, a fin de prevenir las fallas administrativas, redefinir el carácter Institucional de la Administración, fomentar la seguridad jurídica, minimizar las formalidades, procurar coheren-

---

<sup>36</sup>Sheffer Tuñón, Javier, El Procedimiento Administrativo en Panamá, Editorial Sistemas Jurídicos, 2002, pág. 27.

<sup>37</sup>Carrasco, José. Modernización del procedimiento administrativo en Panamá: Una necesidad apremiante. Seminario Jurídico y Empresarial. Edit. Sistemas Jurídicos S.A. Noviembre de 1999, pág. 46.

cia y uniformidad en las gestiones estatales, y garantizar la aplicación de Procedimientos Administrativos conforme al Principio de Legalidad<sup>8</sup>.

Al respecto, vale acotar, que la Ley de Procedimiento Administrativo General constituye un primer esfuerzo de modernización de la Administración Pública panameña, aspecto que, ya había iniciado en los años 80 en Latinoamérica, con el fin de evitar las improvisaciones de los Estados en esta materia, que en ocasiones, constituían arbitrariedades en los trámites y en las actuaciones de procedimientos destinados a resolver los Derechos de los ciudadanos, procurando de esta manera, una verdadera *“Justicia administrativa”*, término al cual, el jurista panameño Dr. Olmedo Sanjur, hizo la siguiente acepción:

“El sistema que tiene a lograr que la Administración Pública se ciña a derecho; e incluye, como es natural, la función estatal encaminada a ese fin, los organismos o instituciones que la ejercen, los procedimientos que le encausan para defender sus derechos subjetivos afectados o, simplemente, para preservar el orden jurídico infringido”<sup>9</sup>.

Sin lugar a dudas, con la **Ley 38 de 31 de julio del 2000**, se logró, entre otras cosas, generar seguridad jurídica al constituirse en el marco de los procedimientos administrativos para la mayoría de las

---

<sup>8</sup>De la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales sobre el Proyecto de Ley No. 77 “Por el cual aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración y se regula el Procedimiento Administrativo General”.

<sup>9</sup>Sanjur G., Olmedo F., Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa, Anuario de Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Panamá, pág. 12, 1983.

instituciones públicas del país, consolidando el Régimen Constitucional, pues, se le estaba dando juridicidad procedimental a la actuación de los órganos estatales, frente a los ciudadanos, por lo tanto, podemos advertir, que se trata de una ley que brinda una aplicación efectiva al Orden Constitucional, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política, que a nuestro criterio, contiene disposiciones sustantivas y fundamentales sobre los Derechos Universales que deben protegerse en todo Estado de derecho.

Lo anterior guarda relación con que en el ámbito normativo de la Ley se desarrollan aspectos que, precisamente, consagra la defensa del Estado de derecho, concepto que abarca una serie de Principios Fundamentales para el desarrollo de las garantías de los particulares, entre estos, aquellos que garantizan una relación democrática y permanente entre el Estado y los administrados, siendo, pues, la Ley 38 de 31 de julio del 2000, ese canal que da inicio a esa interacción, basada en los Principios de Justicia y en la búsqueda del bien común. Y es que, no podemos olvidar que la citada Ley de Procedimiento Administrativo General, regula procedimientos apegados al Orden Constitucional; es decir, que está subordinada a los preceptos de las Garantías Constitucionales, a los Principios de Derecho y a la protección de los Derechos Fundamentales.

En efecto, en el mencionado cuerpo normativo, específicamente, en su Libro Segundo *“Del Procedimiento Administrativo General”*, Título I *“De las Disposiciones Generales”*, artículo 34, *se contemplan una serie de “Principios del Derecho Administrativo”*, lo que denota, una trascendencia de la ley, pues, su carga dogmática, garantiza que todo el Procedimiento de la Administración esté basado y amparado sobre estos “Principios”.

En ese sentido, la aludida disposición señala que:

**“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. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.**

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada”.

En este contexto, vale la pena destacar lo expresado por el procurador de la Administración, doctor Rigoberto González Montenegro, cuando indica:

“...hay que tener presente, que así como lo que en la doctrina se conoce como, el Estado legal de Derecho, mutó al Estado constitucional de Derecho, éste, a su

vez, ha mutado a lo que se constituye el Estado constitucional y convencional de Derecho o, simplemente, en Estado convencional de Derecho”<sup>10</sup>.

Precisamente, y sobre una perspectiva del Derecho Comparado y Convencional, vale la pena mencionar que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, además de establecer unas reglas de Procedimiento, está provista de “*Principios*”, mismos que juegan un papel sobresaliente, pues, por su fuerza jurídica, obliga a la Administración Pública a resolver cualquier operación administrativa, no solo a través de la aplicación de la norma estrictamente, sino que, además, su aplicación, debe ser analizada sobre el prisma de los Principios que anuncia el citado Procedimiento Administrativo.

Lo anterior, supone la consolidación de un Procedimiento Administrativo más efectivo, desde la perspectiva de la tutela de los Derechos Fundamentales, pues: “*El grado de incorporación de las normas internacionales e interamericanas de protección de derechos humanos, enmarca un desafío a la comunidad internacional latinoamericana en cuanto a su contenido y alcance y, respecto al criterio de interpretación que los órganos nacionales les den a los mismos, sobre todo cuando en la praxis se analiza la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno, aspecto que no escapa de la aplicación del control de convencionalidad en la esfera administrativa*”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup>González Montenegro, Rigoberto. Del Estado constitucional al Estado convencional de Derecho. Un cambio de concepción en la protección de los derechos humanos. Revista LEX. Edición Especial 90° Aniversario. Editores Fondo Editorial. 2019. Pág. 87-88.

<sup>11</sup>Mella Carpanetti, Héctor Angelo. Aplicación del control de convencionalidad en la esfera administrativa. Revista Gestión Pública. Procuraduría de la Administración de la República de Panamá. Edición 17, septiembre de 2018, pág. 50.

A no dudarlo, esta ley, introdujo beneficiosos aportes que, desde su promulgación, ha redundado tanto en la Administración Pública como en las Instituciones y en los particulares, estos últimos, adquiriendo un papel preponderante en la relación Estado-administrados, contando con una mayor seguridad jurídica en cuanto a su actuación en los diferentes entes públicos.

Y es que, justamente, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en cuanto al Procedimiento Administrativo General, regula su aplicación directa y supletoria, el Derecho de Petición y consulta, el tema de la invalidez y revocatoria de los Actos administrativos, el manejo de los expedientes administrativos, las notificaciones y las citaciones, los Recursos ordinarios como el de Reconsideración, Apelación y los extraordinarios como el de Hecho y el de Revisión Administrativa, además de contar con un título sobre Incidentes y el manejo del caudal probatorio en el Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, y para aspectos prácticos, resulta apropiado señalar que en la actualidad la citada Ley de Procedimiento Administrativo General procura la consecución de procedimientos administrativos informales, en donde no se requiere la representación directa por medio de apoderado legal para la presentación de recursos administrativos, solicitudes y quejas, salvo que así lo contemple una Ley Especial.

Así las cosas, basta con revisar el contenido normativo de la ley, para percatarnos que la misma enuncia y a su vez orienta sobre los diferentes procedimientos que pueden ser iniciados de oficio o por una parte interesada, así como los recursos que pueden ser presentados en la vía gubernativa, y en donde la propia excerta jurídica

hace una explicación de cada uno de ellos. Aunado a lo anterior, y gracias al completo y extenso glosario incluido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los operadores del servicio público, los usuarios, e incluso en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se han podido aclarar conceptos y definiciones contenidos en la propia norma de procedimiento.

Otro aspecto importante y regulado por esta ley, a fin que el administrado no quede en indefensión frente a la Administración Pública por falta de respuesta de esta última, lo constituye el denominado “Silencio Administrativo”, regulado por la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que, más allá considerarse una exención funcional del Estado, es un beneficio o prerrogativa para el administrado.

Visto lo anterior, podemos indicar que la creación, promulgación y entrada en vigencia de la citada ley representó un avance sin precedentes para el Derecho Administrativo panameño, y, obviamente, para la Administración Pública, pues, tal como lo expresamos, anterior a ella, no existía una norma de carácter general que regulara un procedimiento ante las Instituciones de Derecho Público. En este escenario, la ordenación de un Cuerpo Normativo que, entre otras cosas, aglomerara los Principios rectores del Procedimiento Administrativo, las disposiciones sobre el inicio, tramitación y terminación de los procedimientos, la interposición de los Recursos, el Silencio Administrativo y el agotamiento de la vía gubernativa, representó en su momento, una transformación en las actuaciones de la Administración Pública, y que vemos reflejada hoy día.

Sin embargo, no podemos perder de vista que *“El derecho administrativo se asienta sobre bases que están en constante evolución y que*

*reflejan los condicionamientos políticos y sociales vigentes en un momento dado*<sup>12</sup>; por lo tanto, y en virtud de ese dinamismo, se hace imperante hacer una revisión a este cuerpo normativo, a fin de ponerlo acorde a las nuevas tendencias procedimentales, las tecnológicas, las garantías fundamentales, e inclusive, la inclusión de métodos alternos de solución de conflictos (MASC); por supuesto, con fundamento en las nuevas tendencias que rigen la materia del denominado Derecho Administrativo Global.

#### IV. Hacia el futuro.

Hoy, gracias a la visión de un grupo de juristas panameños y a la necesidad de nuestras instituciones de contar con una base jurídica sólida para conducir adecuadamente los Procedimientos Administrativos; esta generación de abogados posee un instrumento encaminado al pleno desarrollo del Derecho Administrativo: La Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En esta línea de pensamiento, al ser consultada sobre su concepción de la citada ley, la estudiante y presidenta del Laboratorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA), Catherine Del Carmen Chu, señaló que: *“A 21 años de su vigencia, la misma sigue siendo formadora de estudiantes y profesionales en Derecho, pues, su estructura la hace sencilla para el entendimiento ‘Primum Tempus’ de la norma y a la vez sirve de fundamento para profundos análisis sobre el sentido de esta. Y aunque su*

---

<sup>12</sup>Cavalli Y. Carlos Alberto. El Derecho Administrativo panameño y su contribución al fortalecimiento de la democracia. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) Pág. 78.

*concreción representa un gran avance, el Derecho, al igual que otras ocupaciones, se mantiene en constante cambio y movimiento. Queda en nosotros como estudiantes y estudiosos del Derecho seguir dando aquellos pasos que nos encaminen a la actualización e inclusión de tendencias innovadoras para el Derecho Administrativo en Panamá*<sup>13</sup>.

Por otra parte, no podíamos quedarnos sin resaltar a quienes han contribuido desde el siglo pasado hasta el presente en Panamá, en el desarrollo del Derecho Administrativo moderno, al respecto, el doctor Carlos Gasnell Acuña, ha señalado lo siguiente:

“El desarrollo del derecho administrativo en tratados, manuales o revistas especializadas en Panamá es nulo en algunas materias y escaso y desactualizado en otras, pudiendo rescatarse obras puntuales, como la de Eduardo Morán Jr., publicada en 1961 y reeditada en 1982 sobre el tema de los recursos contencioso-administrativos, aún con plena vigencia, y obras como la de Javier Sheffer Tuñón (miembro de la comisión redactora de la Ley de Procedimiento Administrativo aprobada en 2000), El procedimiento administrativo en Panamá. También es necesario resaltar las obras, los trabajos y las monografías de César Quintero, Rigoberto González, Edgardo Molino Mola, Olmedo Sanjur, Adán Arnulfo Arjona, Víctor Benavides, Janina

---

<sup>13</sup>Chu, Catherine Del Carmen. Estudiante de Derechos y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA). Entrevistada.

Small, Jaime Franco, José Antonio Carrasco, Roy Arosemena, Ernesto Cedeño, Heriberto Araúz, Francisco Vega, Teófanés López, Arturo Hoyos, Lastenia Domingo, Manuel Bernal, Carlos Ayala Montero, Maruja Galvis, y Marelissa Ábrego, así como las compilaciones de Jorge Fábrega Ponce, entre otros juristas que han contribuido en las últimas décadas a que tengamos una incipiente doctrina en materia de derecho administrativo, aunque con una marcada tendencia hacia la parte procesal”<sup>14</sup>.

En esta línea de pensamientos, no podríamos pasar por alto, el aporte Jurisprudencial Compilado denominado “*Jurisprudencia Contencioso Administrativa 1971-1985*”, efectuado por los notables abogados Roy Arosemena, y el exprocurador de la Administración y exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia, José Andrés Troyano Peña, así como las compilaciones jurisprudenciales de los juristas Teófanés López y Francisco Vega.

A este grupo de notables juristas panameños, se le han ido incorporando otros profesionales del Derecho, que con su contribución, amor a su país, y al Derecho Administrativo, proponen interesantes avances e innovaciones, siendo uno de estos, el “*Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo*”, que si bien, en el mismo no se contempló una revisión integral de la Ley 38 de 31 de julio

---

<sup>14</sup>Gasnell Acuña, Carlos. Panorama General del Derecho Administrativo en Panamá. Derecho Administrativo: México, Centroamérica y República Dominicana. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ). Editorial Hispamer, 2018. Pág. 387.

de 2000, no obstante, se vislumbra esa necesidad, en la medida que el citado Anteproyecto sea examinado por la Asamblea Nacional.

En ese sentido, es oportuno indicar que la comisión encargada de preparar el texto de Código Procesal Administrativo, estuvo a cargo de los comisionados Cynthia Camargo, Manuel Bernal, José Carrasco, Elizabeth Cedeño, Jaime Franco, Carlos Gasnell, David Montenegro, Marianela Montenegro, Selva Quintero, Guillermo Márquez, Janina Small, Luis Gabriel Solís Higuera, Olmedo Sanjur Gordillo, Ceila Peñalba y Carlos Alberto Vásquez Reyes.

En cuanto a la necesidad de una revisión de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo y Laboral, Carlos Alberto Vásquez Reyes, que en su momento, también fungió como Comisionado para la elaboración del Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo, señaló que:

“Si bien es cierto, los Comisionados alcanzamos unidad de criterios en el documento que se presentó, quedaron asuntos preponderantes, que en el momento de decidir sobre el futuro contencioso-administrativo fueron sugeridos para tener presentes como parte de consultas y deliberaciones para un mejor Anteproyecto, como:

a...

c. Adecuación de la Ley No. 38 de 2000, de tal manera que el procedimiento administrativo cuente con iguales normas y garantías que las que se

contemplan en el Código:

...”<sup>15</sup>

Lo expresado por el magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, requiere, sin lugar a dudas, de un esfuerzo adicional, por parte de los actores encargados de la citada codificación, pues, no podemos olvidar: *“que estrechamente relacionado al Derecho Administrativo se encuentra la jurisdicción especial que dirime los conflictos suscitados en ocasión de dicho régimen legal; es decir, los que surjan entre entes estatales y entre estos y los particulares, como consecuencia del ejercicio de la función administrativa”*<sup>16</sup>.

Lo indicado es así, toda vez que *“Una vez las causas litigiosas administrativas se hayan dilucidado en la sede administrativa agotando con ello la vía gubernativa; se abre la posibilidad de concurrir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa como mecanismo de control jurisdiccional de las decisiones administrativas”*<sup>17</sup>.

En ese sentido, dicho régimen legal especial se encuentra complementado, entre otros, por el Código Judicial y por la Ley 38 de 31 de julio de 2000, esta última estableciendo los roles que desempeña la Procuraduría de la Administración, frente a los diversos pro-

---

<sup>15</sup>Vásquez Reyes, Carlos Alberto. La Codificación Contencioso Administrativa. Revista LEX. Edición Especial 90° Aniversario. Editores Fondo Editorial. 2019. Págs. 87-88.

<sup>16</sup>Solís Higuera, Luis Gabriel. Comentarios en torno al Proyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo. Revista Gestión Pública. Procuraduría de la Administración de la República de Panamá. Edición 17, septiembre de 2018, pág. 27.

<sup>17</sup>Solís Higuera, Luis Gabriel. Una Panorámica al Procedimiento Administrativo y al Procedimiento Contencioso Administrativo en Panamá, su posible modificación y la aplicación del Control de Convencionalidad en dicha jurisdicción. Obra en homenaje al Dr. Jorge Fábrega P. Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal. Sigma Editores. 2019. Pág. 1039

cesos que se surten en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, y que a su vez, desarrolla, precisamente, el Procedimiento Administrativo, propio de la función administrativa del Estado.

Con independencia de lo expresado, y a guisa de conclusión, somos del criterio que tanto el Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo, como el resultado de una posible revisión de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, deberían estar contempladas, salvo mejor razonamiento, en un mismo cuerpo normativo, que contenga lo concerniente a la Administración Pública, el Procedimiento Administrativo y los Procesos Contenciosos Administrativos.

Este ejercicio no podrá alcanzarse sin el compromiso de todos, pues, *“Como sociedad, los profesionales de la abogacía, estudiantes de derecho y fundamentalmente las autoridades públicas debemos dedicar todos nuestros esfuerzos en concretar esta nueva normatividad, en procura que las actuaciones sean acompañadas siempre con criterios y decisiones jurisprudenciales imparciales con independencia, congruentes y consistentes, preservando con ello la convivencia social, y más aún, fortaleciendo la institucionalidad, la legalidad, seguridad jurídica y consolidando el Estado de Derecho”*<sup>18</sup>, esto, tomando en consideración, la discusión de forma paralela de la reforma a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a fin de lograr la unidad del “Corpus Juris”, en materia Administrativa.

Haciendo eco a lo anterior, resalto lo expresado por José Dolores Moscote, cuando indicó:

---

<sup>18</sup>Vásquez Reyes, Carlos Alberto. La codificación contencioso administrativa. Revista LEX. Edición Especial 90° Aniversario. Editores Fondo Editorial. 2019. Pág. 100.

*“Todo lo que se necesita es que haya un poco de lógica, de sinceridad y de moral en las agrupaciones políticas para que den paso a reformas, como la que se propicia, por la cual clama a grito herido la Nación”<sup>19</sup>.*

En ello debemos comprometernos todos y cada uno de los actores de la sociedad, pues, como hemos podido apreciar, el Procedimiento Administrativo General posee una crucial importancia en el futuro de nuestro Estado de derecho, debate, que no solo se circunscribe en las nuevas tendencias del Derecho Administrativo moderno, sino que, con esta, se debe permitir un verdadero control eficaz de la Administración Pública, así como el pleno respeto y apego de los funcionarios al Principio de Legalidad, esto, sin perder de vista, el acceso a la Justicia Contencioso Administrativa, provista de un justo desarrollo legal y consecuente con el Régimen Constitucional y Convencional.

He de agradecer finalmente que el presente trabajo que presentamos no hubiese sido posible sin la contribución y aporte del jurista administrativista y estudioso del Derecho Constitucional y Electoral, Héctor Angelo Mella Carpanetti.

---

<sup>19</sup>Moscote, José Dolores. Instituciones de Garantía Título XV de la Constitución. Revista Lotería No. 278 y 279, abril-mayo, 1979, pág. 20.

## Referencias

- Gasnell Acuña, Carlos. Panorama General del Derecho Administrativo en Panamá. Derecho Administrativo: México, Centroamérica y República Dominicana. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ). Editorial Hispamer, 2018.
- González Montenegro, Rigoberto. Del Estado constitucional al Estado convencional de Derecho. Un cambio de concepción en la protección de los derechos humanos. Revista LEX. Edición Especial 90° Aniversario. Editores Fondo Editorial. 2019.
- Mella Carpanetti, Héctor Ángel. Aplicación del control de convencionalidad en la esfera administrativa. Revista Gestión Pública. Procuraduría de la Administración de la República de Panamá. Edición 17, septiembre de 2018.
- Moscote, José Dolores. Instituciones de Garantía Título XV de la Constitución. Revista Lotería No. 278 y 279, abril-mayo, 1979.
- Sheffer Tuñón, Javier, El Procedimiento Administrativo en Panamá, Editorial Sistemas Jurídicos, 2002.
- Solís Higuera, Luis Gabriel. Comentarios en torno al Proyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo. Revista Gestión Pública. Procuraduría de la Administración de la República de Panamá. Edición 17, septiembre de 2018.

Solís Higuera, Luis Gabriel. Una Panorámica al Procedimiento Administrativo y al Procedimiento Contencioso Administrativo en Panamá, su posible modificación y la aplicación del Control de Convencionalidad en dicha jurisdicción. Obra en homenaje al Dr. Jorge Fábrega P. Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal. Sigma Editores. 2019.

Vásquez Reyes, Carlos Alberto. La codificación contencioso-administrativa. Revista LEX. Edición Especial 90° Aniversario. Editores Fondo Editorial. 2019.