



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de mayo de 2024.  
Nota C-081-24

Señor  
**Max M. Mosquera V.**  
Ciudad.

Ref.: Del agotamiento de la vía gubernativa y el momento jurídico para la interposición de demandas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Señor Mosquera:

Hacemos referencia a su escrito presentado el 23 de abril del año en curso, a través del cual solicita a este Despacho, se pronuncie respecto a lo siguiente:

*“ ... nos preocupa una citación (sic) que no tenemos claro, en el sentido que si por los casos de Demandas ante Lo (sic) Contencioso Administrativo, de la Sala Tercera, contra la Caja de Seguro Social (el Estado Panameño), (sic) cual (sic) es el criterio que establecen para tal fin, (sic) si es a partir de la Revolución (sic) que dicta el Instituto de Medicina Legal, donde manifiesta que un individuo esta positivo de envenenamiento por el jarabe Dietilenglicol, o existe otro criterio y a partir de cuando (sic) comienza la prescripción para reclamar los Daños físicos, morales, materiales y psicológicos.*

*Esto obedece que existe en la actualidad una persona femenina que tiene 86 años, pero por no tener conocimiento jurídicos, la misma no ha podido establecer algún tipo de demanda...*

*Apelamos a su alto sentido de humanidad, para que a través de esta consulta ciudadana, nos manifieste, si existe a esta altura prescripción de la acción civil Administrativa ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo...”*

Respecto al tema objeto de su consulta, debemos indicarle primeramente que, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto; no obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la citada Ley No.38 de 2000, brindaremos una orientación, la cual no constituye un pronunciamiento de fondo o una posición vinculante en cuanto al tema consultado.

## I. Del Agotamiento de la Vía Gubernativa.

La Ley No.38 de 31 de julio de 2000, “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, establece en su artículo 200, que la vía gubernativa se considerará agotada en atención a los siguientes momentos:

- Cuando transcurra el plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad (*siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa*);
- Cuando una vez interpuesto el recurso de reconsideración o apelación (*señalados en el artículo 166 de la Ley No.38 de 2000*), se entiende que ha sido negado, por haber transcurrido un plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión sobre él;
- Cuando no se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación, hecho que deberá ser comprobado plenamente; y
- Cuando se haya interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación (*según proceda, o ambos*) y éstos hayan sido resueltos.

Con referencia a lo anterior, debemos resaltar que la Ley No.38 de 2000, define en el numeral 104 del artículo 201, el silencio administrativo, como el: “*Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado.*”

Así mismo, el numeral 112 del ya citado artículo 201, define la vía gubernativa como el “*mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración pública, y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración la revise, y en consecuencia las confirme, modifique, revoque, aclare o anule.*”

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado<sup>1</sup> que la normativa invocada, pone de relieve que **la vía gubernativa se ha ejercitado y agotado de manera adecuada, cuando los Recursos permitidos por Ley se hayan anunciado y sustentado debidamente, por persona idónea, en tiempo oportuno**, contra el acto

---

<sup>1</sup> Sentencia de 18 de septiembre de 2020

<https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/bitstream/handle/001/306/Expediente%20N%C2%B0%2048044-2020.pdf?sequence=5>

o resolución apropiada (*que admita dichos recursos*), identificándolos claramente, de manera que se permita a la administración revisar sus propios actos y, de ser el caso, corregirlos.

II. De la interposición de demandas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 25 de la Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946, por la cual se reformó la Ley No.135 de 1943, "*Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*", ha puntualizado, respecto a lo que debe ser necesario y/o fundamental para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (*Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral*), lo siguiente:

*"Artículo 25.  
El Artículo 42 quedará así:*

*Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41, o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.* (Lo subrayado es nuestro)

Se desprende del artículo transcrito, que para poder accionar a través de una demanda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, deberá haberse agotado previamente la vía gubernativa.

Cabe agregar, que el artículo 27 *lex cit*, establece o determina que la acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos (*Acción Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción*), prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de **dos (2) meses contados a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.**

En este sentido, resulta oportuno hacer referencia a lo señalado por la Corte Suprema de Justicia (*Sala Tercera*) en Sentencia de 18 de septiembre de 2020<sup>2</sup>. Vemos:

*"...  
El criterio expuesto, encuentra sustento, además, en lo manifestado en diversas Sentencias de esta Sala Tercera, entre las cuales, queremos destacar la de 5 de febrero de 2015, que sobre el tema indica:*

*"La normas que regulan la jurisdicción contenciosa administrativa, así como la jurisprudencia imperante, establecen*

---

<sup>2</sup> Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Jaime Javier Gaitán Saldaña, actuando en nombre y representación de Agustín Quintero Ortiz, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió el Banco Nacional de Panamá al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración interpuesto en contra del Decreto de la Gerencia General No.219 (51050-2610) 1066 de 17 de diciembre de 2019, y para que se hagan otras declaraciones.

*ciertos requisitos de procedibilidad, para que las demandas contenciosas administrativas sean admisibles ante la Sala Tercera de la Corte, entre ellas se enuncian las siguientes: 1. Que se trate de actos o resoluciones definitivas o providencias de mero trámite, si éstas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación; 2. **El debido agotamiento de la vía gubernativa**. 3. Que la demanda se interponga dentro de los dos meses siguientes a partir de la notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda". (el resaltado es del Sustanciador)*

Como puede observarse, existen ciertos requisitos básicos para que las demandas contenciosas administrativas puedan ser admisibles ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, tales como:

- a) Que se trate de actos o resoluciones definitivas o providencias de mero trámite, si éstas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación;
  - b) El debido agotamiento de la vía gubernativa.
  - c) Que la demanda se interponga dentro de los dos meses siguientes a partir de la notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.
- III. De las funciones de la Procuraduría de la Administración ante procesos contencioso-administrativos.

De conformidad con los numerales 2 y 4 del artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, la Procuraduría de la Administración ejerce las siguientes funciones:

- Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.
- Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa, en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses. En estos casos deberá correrse traslado a la contraparte de aquélla que ha recurrido ante la Sala Tercera de la Corte.

Lo anterior, se lleva a cabo en concordancia con lo establecido en numeral 2 del artículo 206 de nuestra Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, que señala lo siguiente:

**“ARTICULO 206.** *La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:*

1. ...
2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal...”

Se distingue claramente del artículo citado, que el Procurador de la Administración, interviene de manera directa en los procesos contenciosos-administrativos (*Demandas*) llevados a cabo por la Corte Suprema de Justicia (*Sala Tercera*), en lo que respecta a:

- a) Anular los actos acusados de ilegalidad;
- b) Restablecer el derecho particular violado;
- c) Estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y,
- d) Pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

#### IV. Conclusiones.

1. Si una persona considera que producto de una decisión administrativa, le han sido vulnerados sus derechos subjetivos, deberá presentar los recursos de ley correspondientes, con el objetivo que la Administración la revise, y en consecuencia las confirme, modifique, revoque, aclare o anule, agotándose así la vía gubernativa.
2. Para poder accionar a través de demanda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, deberá haberse agotado previamente la vía gubernativa.
3. La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos, prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos (2) meses contados a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.

Dicho en otras palabras, la demanda se deberá interponer dentro de los dos meses siguientes a partir de la notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.

4. La Procuraduría de la Administración juega un rol importante en los procesos contenciosos-administrativos, llevados a cabo por la Corte Suprema de Justicia (*Sala Tercera*), toda vez que el Procurador(a), interviene de manera directa en los mismos.

Por lo tanto, resulta evidente que este Despacho no puede de manera previa, emitir un dictamen jurídico o un pronunciamiento prejudicial, respecto de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza inmediata y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales, por los tribunales competentes (*Art. 46 de la Ley No. 38 de 2000*), como es el caso de las resoluciones emitidas por el Ministerio de Salud, que niegan la certificación y evaluación de la presuntas víctimas de dietilenglicol.

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc  
C-071-24