



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de febrero de 2026
Nota C-019-26

Señor Administrador:

Ref.: Ejecutoría de la Sentencia Constitucional de 29 de enero de 2026, mediante la cual, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional la Ley No.5 de 16 de enero de 1997, el contrato, sus adendas y prórroga.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota ADM No.0227-02-2026-OAL, fechada 4 de febrero de 2026, por cuyo conducto solicita el "*criterio jurídico respecto al momento en que se entiende ejecutoriada la Sentencia Constitucional de 29 de enero de 2026, mediante la cual, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional la Ley No.5 de 16 de enero de 1997, el contrato, sus adendas y prórroga*".

Inicia este Despacho el análisis requerido, con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sujetas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "...se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados".

Se desprende de ello, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se

Su Excelencia
LUIS A. ROQUEBERT V.
Administrador de la Autoridad
Marítima de Panamá
Ciudad.

presuma igualmente...

presuma igualmente legal.

Considerando el principio expuesto *ut supra*, es menester referirse al artículo 206 de la Carta Política patria, que consagra atribuciones constitucionales y legales de la Corte Suprema de Justicia, y dispone que "*Las decisiones de la Corte... son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial*". Dicho precepto implica la existencia del fenómeno de **cosa juzgada constitucional**, esto es, que limita el examen de asuntos que ya han sido materia de fondo¹.

Sobre la materia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 25 de julio de 2024, ha exteriorizado que "*las decisiones de control constitucional que emite la Corte Suprema de Justicia, se encuentran revestidas de la autoridad de cosa juzgada, por ser finales, definitivas y obligatorias, y tienen carácter de Cosa Juzgada Formal, la cual se produce cuando existe una decisión previa de la Corte sobre la misma norma traída nuevamente a su conocimiento*".

Es dable destacar, con miras a establecer la relevancia de lo citado, los conceptos brindados en la obra Diccionario Jurídico², de la jurista María Laura Casado, quien define a autoridad de cosa juzgada como: "*disposición judicial que queda firme por haberla dictado un juez o tribunal y contra la cual no es posible apelar*"; y, a cosa juzgada formal como "*sentencia que no puede ser objeto de recurso alguno pero que admite la posibilidad de modificación en un proceso posterior*".

Por otra parte, el artículo 2573 del Código Judicial, en concordancia con la norma suprema, estipula que: "*Las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo*".

Lo relativo a la ejecutoria de una Sentencia de control de constitucionalidad, la misma, está tratada en los artículos 2567 y 2568 ibídem. El primero determina que "*la decisión se notificará personalmente al Ministerio Público y al demandante*" (Lo resaltado es del Despacho). Sobre ello, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 28 de junio de 2021, aclara que:

"...en la Demanda de Inconstitucionalidad no existe la figura del "demandado". Tampoco puede estimarse que nos encontramos ante un proceso ordinario, donde las "partes" pueden presentar los medios de impugnación que a bien tengan. Entender algo distinto a lo aquí expresado contraría la naturaleza del Control de Constitucionalidad que es, como sede extraordinaria, la defensa, tutela o protección del contenido normativo de la Constitución.

...

...las Sentencias proferidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en materia constitucional, son de carácter constitutivo «es decir, que a partir de su ejecutoria crean, modifican o extinguen una relación jurídica», y sus efectos se proyectan hacia el futuro ("ex nunc"); con lo que diferir su cumplimiento, haciendo una especie de reconocimiento de

vacatio legis...

¹ Sentencia de 16 de enero de 2019 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

² CASADO, María Laura. Diccionario Jurídico. 2009. 6ta Edición. Valletta Ediciones S.R.L.

vacatio legis para una Resolución Constitucional no solo es incorrecto, sino que en sí, es incongruente con la naturaleza de este tipo de decisiones". (Lo resaltado es del Despacho)

Del fallo *ut supra* se extrae que, en los procesos de inconstitucionalidad, no existe la figura procesal del demandado, así como tampoco concurre un demandante con interés adverso, dado que el proceso no tiene como objetivo resolver un conflicto entre partes, sino determinar si una norma o acto jurídico es contrario a la Carta Magna. Por tanto, las acciones interpuestas son trasladadas a la Procuraduría General de la Nación o a la Procuraduría de la Administración, quienes actúan en defensa de la Ley (ordenamiento jurídico), puesto que el negocio jurídico circunda en relación a la protección de la Constitución Política.

En consecuencia, las Sentencias de control de constitucionalidad, se surten respecto a "*leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad*"³, las cuales a su vez tienen efecto *erga omnes* (frente a todos), conforme dicta el artículo 15 de la Carta Fundamental y el artículo 1 del Código Civil. Se desprende así que las Sentencias de control de constitucionalidad gozan, per se, de un efecto erga omnes.

En lo que respecta al artículo 2569 del Código Judicial, éste, ordena que "*el fallo se publicará en la Gaceta Oficial dentro de los diez días siguientes al de su ejecutoria*" (Lo resaltado es del Despacho), dejando claro que únicamente aquellas sentencias en firme, pueden ser objeto de publicación en la Gaceta Oficial.

Cabe resaltar que la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005, para la modernización de la Gaceta Oficial, en su artículo 1, señala que:

"Artículo 1. La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la ley. La Gaceta Oficial se publicará en el sitio de internet habilitado oficialmente por el Estado para tal fin.

Los actos y las normas que deben publicarse en sitio de la Gaceta Oficial comprenden:

...

Las resoluciones...

³ Cfr. artículo 2559 del Código Judicial.

2. Las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general.

También se publicarán por este medio los avisos, los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicación ordene expresamente la ley.
..." (Lo subrayado es del Despacho)

Así las cosas, esta Procuraduría observa que producto de lo transcrita, las Sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia deben ser publicadas en la Gaceta Oficial, como un requisito constitucional, que no afecta su validez jurídica, pero restringe su eficacia legal tal como indica la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 20 de diciembre de 2000, al establecer que: "*En la doctrina administrativista se distingue entre validez y eficacia de los actos administrativos, refiriéndose la primera al acto que ha nacido conforme al ordenamiento jurídico y la segunda, a la ejecutoriedad del acto, a su fuerza obligatoria, a la posibilidad de ponerlo inmediatamente en práctica*"; por lo que es obligatoria la publicación de la sentencia en firme, emitida por la Corte Suprema de Justicia, en la Gaceta Oficial para su validez y eficacia.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/drc
C-023-26

