



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de julio 2026
Nota C-104-26

Ref: Anuncio y/o sustentación del Recurso de Apelación.

Señor Ministro, Encargado:

Por este medio damos respuesta a su nota MICI-DM-N-Nº(713)-2026 de 29 de junio de 2026, recibida el 1 de julio del mismo año, mediante la cual eleva a esta Procuraduría, un número plural de interrogantes relacionadas con el Recurso de Apelación y el procedimiento a seguir, cuando los recurrentes en grado de apelación realicen diferentes acciones.

Téngase presente, que esta consulta se realiza bajo una serie de supuestos de hecho; es decir que la entidad consultante plantea su escrito, bajo la premisa que las distintas Direcciones del Ministerio de Comercio e Industrias, que surten los recursos de apelación antes de su remisión a segunda instancia, en la práctica se han encontrado con “supuestos de acciones interpuestas por los apelantes”.

De ahí, surgen las interrogantes destinadas a que este Despacho les indique cuál sería el procedimiento más apegado a la Ley No.38 de 2000, cuando los apelantes realicen específicamente las acciones contenidas en los supuestos 2, 3 y 4 de su escrito.

En este sentido, es preciso advertir que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, corresponde a esta Procuraduría la interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto; *es decir que nuestras opiniones o criterios deben basarse en hechos concretos y situaciones reales, no sobre escenarios hipotéticos o supuestos de hechos*; por lo tanto, no está dentro de nuestras competencias, poder pronunciarnos sobre casos hipotéticos o aparentes situaciones inciertas, garantizando así que dichos pronunciamientos, estén vinculados a la realidad administrativa.

No obstante, en esta ocasión y, considerando la importancia del tema planteado y el hecho de que esta Procuraduría ya se ha manifestado con antelación con respecto al recurso en cuestión, procederemos en esta oportunidad, a brindarles una orientación no vinculante al respecto.

En este sentido, transcribiremos a continuación los artículos correspondientes de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece el Procedimiento Administrativo General, y, en particular, lo que regula el recurso de apelación, y sobre la práctica de pruebas en segunda instancia, no sin antes

Su Excelencia
OMAR E. TORRES DE LEÓN
Ministro de Comercio e Industrias, Encargado.
Ciudad.

advertir que...

advertir que la consulta versa sobre la forma de apelar a la decisión: una es mediante el anuncio por escrito, la otra es la sustentación por escrito. Veamos:

*“**Artículo 171.** El recurso de apelación será interpuesto o propuesto ante la autoridad de primera instancia en el acto de notificación, o por escrito dentro del término de cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución o acto impugnado. Si el apelante pretende utilizar nuevas pruebas en la segunda instancia de las permitidas por la ley para esa etapa procesal, deberá indicarlo así en el acto de interposición o proposición del recurso” (Lo subrayado es nuestro).*

...

***Artículo 174.** Una vez concedido el recurso de apelación, si no se han anunciado nuevas pruebas que practicar en segunda instancia, la autoridad de primera instancia concederá un término de cinco días al apelante para que sustente por escrito el recurso, y los cinco días subsiguientes al vencimiento del término anterior para que la contraparte del recurrente, caso de existir ésta, formule objeciones al recurso.” (Lo subrayado es nuestro).*

...

***Artículo 176.** La autoridad que debe conocer y decidir en segunda instancia, fijará el recurso en lista por el término de cinco días hábiles para que el apelante sustente su pretensión, caso de no haber ocurrido esto ante la autoridad de primera instancia, conforme al artículo inmediatamente anterior. En la misma resolución se concederá a la contraparte el término de cinco días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del término para sustentarlo, para que aquella formule objeciones a la sustentación o se pronuncie sobre la pretensión del apelante.” (Lo subrayado es nuestro)*

***Artículo 177.** Si el apelante ha anunciado que utilizará nuevas pruebas en la segunda instancia, se señalará un término de cinco días hábiles para que el recurrente presente y proponga las pruebas que pretenda utilizar. En la misma resolución se concederá a la contraparte un término de cinco días, subsiguiente al anterior, para que ésta presente y proponga contrapruebas.” (Lo subrayado es nuestro).*

***Artículo 178.** En segunda instancia sólo se admitirán y practicarán las siguientes pruebas que presenten o propongan las partes, sin perjuicio de la facultad que otorga a la autoridad el artículo 147 de esta Ley:*

1. *Las que tengan carácter de contrapruebas;*
2. *Las que, habiendo sido aducidas en primera instancia, no hubieran sido practicadas, si quien las adujo presenta escrito a la autoridad, a más tardar a la hora señalada para dicho fin, en el cual exprese la imposibilidad para hacerlo y los motivos que mediaron para ello, o las dejadas de practicar por el despacho sin culpa del proponente;*
3. *Los documentos públicos, los cuales deberán presentarse durante el término para aducir pruebas;*
4. *Informes.”*

De acuerdo al...

De acuerdo al primer escenario, el apelante anuncia por escrito, que apela del acto impugnado, sin anunciar nuevas pruebas para la segunda instancia, luego la autoridad de primera instancia, debe dejar que transcurra los cinco días hábiles, para ver si el apelante lo sustente por escrito, si lo hace, esta misma autoridad lo examina y lo concede en el efecto correspondiente, dándole traslado a la contraparte para que, dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación, formule sus objeciones, y envía el expediente al superior jerárquico, para que lo resuelva.

En el segundo escenario, el apelante sustenta por escrito la apelación, sin anunciar nuevas pruebas para la segunda instancia, aquí la autoridad de primera instancia examina el escrito y concede la apelación el efecto correspondiente, corriéndole traslado a la contraparte para que formule sus objeciones.

En atención al tercer escenario, el apelante anuncia el recurso de apelación por escrito, solicitando nuevas pruebas. Las pruebas que se aducen deben ser de aquellas contenidas en el artículo 178 lex cit. Para ello, la autoridad de primera instancia esperará que transcurran los cinco días hábiles siguientes al de la notificación, para examinar el escrito de sustentación del recurso y admitir o negar las pruebas aducidas o que se solicitan.

En el cuarto escenario, la apelación se sustenta por escrito, al mismo tiempo que se solicita práctica de pruebas o se presentan nuevas pruebas. En este escenario, la autoridad de primera instancia examinará el escrito de sustentación de la apelación, lo concederá en el efecto que corresponda, admite o rechaza las pruebas presentadas, y luego le da traslado a la contraparte para que formule sus objeciones o presente contrapruebas.

En el último escenario, se anuncia del recurso de apelación por escrito, con anuncio de que se presentarán nuevas pruebas en la segunda instancia. En este caso, no se ha sustentado el recurso de apelación, sino que el recurrente ha dicho por escrito que apela la decisión y que presentará nuevas pruebas.

Cabe señalar que tanto los anuncios como los mismos escritos de sustentación, se deberán presentar dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la decisión recurrida, y que concesión del recurso, el traslado a la contraparte y el envío del expediente al superior jerárquico se hacen en la misma resolución.

Nótese que los supuestos se refieren a “anuncio” (por escrito) y “sustentación” (por escrito), lo que da a entender que se trata de dos actos distintos. En el primero, el apelante *anuncia* que apela la decisión; en el segundo, el recurrente sustenta por escrito su apelación señalando los vicios que le endilga al acto recurrido.

El Diccionario de la Real Academia Española, dice que la palabra “*anunciar*” se utiliza como un pronóstico, es “*una acción de pronosticar*” (anuncio que apela), mientras que “*sustentar*” significa “*defender una idea, exponer una tesis, o argumentar a favor de una postura*”, aquí el recurrente expone los hechos en que fundamenta su apelación.

Teniendo lo anterior...

Teniendo lo anterior como referencia, la Procuraduría de la Administración responde las preguntas en el mismo orden que vinieron formuladas, no sin antes advertir que el cuestionario no tiene la pregunta número 9, sino que de la 8 se salta a la pregunta número 10.

1. El artículo 175 de la Ley 38 de 2000 permite que se presenten los escritos de sustentación de la apelación antes que se emita la resolución que la concede, pues ningún artículo lo prohíbe.
2. Cuando el artículo 175 de la Ley 38 de 2000 utiliza la expresión “tales gestiones” es para hacer referencia a las gestiones establecidas en dicho artículo, es decir, la sustentación por escrito del recurso y la réplica de la parte opositora; y cuando dice “referidos términos” es para hacer alusión a los plazos en que debe realizarse esas gestiones (cinco días hábiles).
3. El artículo 175 es una regla aplicable únicamente para la sustentación del recurso y las objeciones de la contraparte. En lo que respecta a las pruebas, el procedimiento está descrito en el artículo 177.
4. Aun cuando el apelante no haya anunciado la práctica de nuevas pruebas al momento de interponer o proponer el recurso de apelación, pero posteriormente las acompaña y solicita al momento de sustentar el recurso, esto es perfectamente viable y la autoridad debe valorarla, con fundamento a lo que establece el artículo 177.
5. La Ley 38 de 2000, permite que un apelante, en la interposición de un escrito de anuncio de apelación, proponga la práctica de pruebas y/o presente otras pruebas, para que sean utilizadas en segunda instancia.
6. Igualmente, la Ley 38 de 2000 permite que un apelante, mediante la presentación de un escrito de sustentación de apelación, proponga la práctica de pruebas o presente acompañadas con el escrito de sustentación, nuevas pruebas para que sean utilizadas en segunda instancia.
7. Como la Ley 38 de 2000 permite que los actos procesales respecto al anuncio y la sustentación de la apelación, el apelante solicite o aduzca pruebas para hacerla valer en segunda instancia, el flujo procedimental es el siguiente:
 - a) Cuando se anuncia la práctica de pruebas, la autoridad de primera instancia esperará que transcurran los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución recurrida, y si se presentan entonces las admitirá y le correrá traslado a la contraparte para que se oponga o presente contrapruebas.
 - b) Cuando se sustenta por escrito la solicitud de nuevas pruebas, la autoridad de primera instancia las revisa y si es de aquellas contenidas en el artículo 178 las admitirá y le correrá traslado a la contraparte por cinco días para que formule sus objeciones o presente sus contrapruebas.

8. Como la Ley 38 de 2000 permite que el apelante anuncie nuevas pruebas o sustente las nuevas pruebas, antes de que se abran los términos correspondientes para su presentación, la autoridad tendrá que recibirlas, sin necesidad de decirle al apelante que rectifique su escrito.
9. En consecuencia, la autoridad no puede negarse a recibir las pruebas al momento del anuncio o sustentación de las mismas, si son de aquellas descritas en el artículo 178.
10. Si la autoridad se niega a recibirlas, el accionante podrá solicitar que se le reciba por insistencia, en cuyo caso quedará en el expediente, pero no se valorará.
11. La autoridad tiene la facultad legal de solicitar que se practiquen pruebas de oficio cuando lo considere indispensables o necesarias para esclarecer los hechos fundamentales para lograr una decisión objetiva.
12. En efecto, la autoridad puede solicitar pruebas de oficio, cuando a su juicio lo considera pertinente para aclarar los hechos en que fundamenta su decisión, sin que ello implique subsanar la omisión de las partes.
13. No es necesario que se tengan terminadas las diligencias de práctica de pruebas para abrir el término de sustentación.
14. Conforme al artículo 175 de la Ley 38 de 2000, la sustentación anticipada del recurso debe tratarse de forma distinta a la presentación anticipada o extemporánea de pruebas en segunda instancia.
15. Cuando en las decisiones de la Administración no existe otra persona interviniente en calidad de opositor, las actuaciones se deberán llevar respetando el principio del debido proceso.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico 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/gac
C-096-26