



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de diciembre de 2025

Nota C-305-25

Su Excelencia:

Ref.: Aplicabilidad del Código Procesal Civil (Ley No.402 de 9 de octubre de 2023) como norma supletoria del Procedimiento Administrativo General (Ley No.38 de 1 de julio de 2000).

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota MICI-DM-N-N°-[1443]-2025 de 11 de diciembre de 2025, por cuyo conducto formula formal consulta sobre la "*aplicabilidad del Código Procesal Civil (Ley 402 de 9 de octubre de 2023) como norma supletoria del Procedimiento Administrativo General (Ley 38 de 1 de julio de 2000). Así como la ultraactividad del Libro Segundo del Código Judicial aplicable a la esfera administrativa como norma supletoria*".

Esta Procuraduría, luego de leída y analizada la materia desarrollada en su escrito petitorio, estima prudente la revisión inicial 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, esto es 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 permite.

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
JULIO A. MOLTÓ A.
Ministro de Comercio e Industria
Ciudad.

presuma...

presuma igualmente legal.

En lo pertinente a la **aplicación temporal de la Ley**, es menester resaltar que, por regla general, toda norma jurídica surte efectos durante su período de vigencia, desde que entra en vigor hasta que es derogada, por lo que ha de regir actos o hechos ocurridos dentro del ámbito de su vigencia (*tempus regit actum*), conforme el artículo 30 del Código Civil, cuyo texto indica "*En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración...*".

Con relación a dicho artículo 30 del Código Civil, la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 18 de abril de 2007, interpreta que "...si bien el artículo 30 del Código Civil se refiere a los contratos en particular, esta corporación judicial considera que este mismo principio rige para cualquier acto jurídico que declare, conceda o extinga derechos sustantivos, puesto que de no ser así, es decir, de no entenderse incorporadas las leyes vigentes al momento en que se celebra dicho acto en cuanto a los aspectos de fondo del mismo, no existiría seguridad en cuanto a sus efectos jurídicos. Cosa distinta sucede, como hemos visto, con las leyes modificativas que gobiernan los procesos o normas adjetivas, cuya aplicación en el tiempo se rige por principios diferentes". (El resaltado es del Despacho)

Ello permite afirmar, con meridiana claridad, que las normas sustantivas "que rigen una situación... corresponden a las vigentes al momento de su realización, ya que, existe la idea de proteger la seguridad jurídica del derecho adquiridos de acuerdo a reglas legales vigentes al momento de la adquisición"¹.

En tanto, para las normas adjetivas, aplican las vigentes al momento de iniciar los trámites pertinentes, sin considerar la fecha de inicio de la relación jurídica; a contrario sensu, los procesos iniciados bajo normas precedentes se gestionarían conforme las mismas. Al respecto, la citada consulta C-120-03 de 24 de junio de 2003, aclara que "los actos procesales deben adecuarse en un todo a la nueva [ley]... la actuación a que alude la norma no puede ser sino aquella parte o fracción que dentro de un proceso tiene identidad propia, que es fácilmente identificable en su comienzo como en su fin, de modo tal que superada ella, es reemplazada por otra que, ostentando igualmente las características mencionadas, la hacen inconfundible con la anterior".

Resulta imprescindible a este Despacho, recordar lo exteriorizado en la consulta C-099-03 de 15 de mayo de 2003², en la cual se afirma que "En cuanto a la doctrina, unánime ha sido ésta en el sentido de que la vigencia de la ley aparece intrínsecamente ligada a la operatividad de la misma en el tiempo, es decir, a su existencia jurídica y a sus particulares efectos. Ello obliga a analizar el nacimiento de la ley, su derogatoria o fin y los fenómenos jurídicos de la retroactividad y ultractividad". (El resaltado es del Despacho) En tal sentido, **es responsabilidad de la institución competente, es decir aquella gestora de la causa, determinar la potencial ultractividad de la norma procedural subrogada, con miras a facilitar la culminación de una fase, evento, recurso o trámite iniciado, o bien para no afectar derechos adquiridos.**

Establecidos...

¹ Nota C-120-03 de 24 de junio de 2003. <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-120-03.PDF>

² <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-034-1984.pdf>

Establecidos los anteriores principios jurídicos, que hacen parte cardinal del vigente ordenamiento jurídico patrio, corresponde abordar la posible incidencia suscitada en torno al artículo 202 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, *–que permite suplir vacíos en el procedimiento administrativo general con normas del Libro Segundo del Código Judicial–*, con motivo de la entrada en vigor del Código Procesal Civil y la consecuente derogación del Libro Segundo del Código Judicial.

En tal sentido, observa este Despacho que el artículo 2 del Código Procesal Civil erige a dicho compendio jurídico en la norma supletoria aplicable "*en ausencia de reglas específicas en las leyes que regulen materias distintas a la civil, que no tengan señalado un proceso especial*". Es decir, que ante la existencia de un vacío o laguna legal, se le asigna al Código Procesal Civil la función de servir de complemento a los aspectos omisos.

En razón de lo expuesto, en relación con su primera pregunta, este Despacho estima que el artículo 4 del Código Procesal Civil, cónsono con los principios generales del derecho panameño, diáfanaamente dicta que las "*normas procesales son de aplicación inmediata*", debiendo respetarse los "*plazos, términos, recursos, actuaciones o diligencias iniciadas o en trámite*", a los cuales aplicarán las normas del Código Judicial hasta la finalización de la diligencia correspondiente.

Respecto a su segunda interrogante, esta Procuraduría comparte el criterio esbozado en su nota, en el sentido de considerar que, para los nuevos expedientes, así como para los trámites, plazos, términos, recursos, actuaciones o diligencias, iniciadas bajo la vigencia del Código Procesal Civil, los vacíos del Libro Segundo de la Ley No.38 de 2000 se suplirían con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, con las normas del Código Procesal Civil.

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-284-25

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*