

El acto administrativo: concepto, elementos, características y efectos jurídicos

The administrative act: concept, elements, characteristics and legal effects

Aquilino Broce Bravo¹

¹Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Los Santos, Panamá; abroce17@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-6284-6456>

Fecha de recepción: 06-08-2025

Fecha de aceptación: 30-10-2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/j.vian.v9n2.a8884>

Resumen: En este ensayo se realizó un análisis dogmático, normativo y jurisprudencial del acto administrativo, sus elementos, características y efectos jurídicos, instrumento jurídico por excelencia de la administración pública, desarrollado por especialistas del derecho administrativo, por la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y cuya base legal se encuentra desarrollada en la Ley 38 de 2000, que aprueba el estatuto orgánico de la procuraduría de la administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales. El objetivo es analizar la figura del acto administrativo, sus elementos, atributos, su clasificación doctrinaria y los efectos que producen los mismos. En ese sentido, es de relevancia conocer qué es y cómo debe ser estructurado un acto administrativo por parte de los servidores públicos, ya que los mismos están sometidos al principio constitucional de legalidad; por consiguiente, el contenido de un acto administrativo no debe por ningún motivo ser emitido en contravención del ordenamiento jurídico y mucho menos omitiendo algunos de sus elementos propios como por ejemplo la motivación. Por tal razón, se realiza un examen de distintas definiciones del acto administrativo, los elementos y características que se desprenden del mismo, una pequeña clasificación de los actos más típicos y a partir de qué momento surte efecto.

Palabras clave: acto administrativo, legalidad, administración pública, control jurisdiccional.

Abstract: In this essay, a dogmatic, normative, and jurisprudential analysis of the administrative act, its elements, characteristics, and legal effects was carried out. It is the legal instrument par excellence of public administration, developed by administrative law specialists, by the jurisprudence of the Third Chamber of the Supreme Court of Justice, and whose legal basis is established in Law 38 of 2000, which approves the organic statute of the Attorney General's Office, regulates the general administrative procedure, and sets forth special provisions. The objective is to analyze the figure of the administrative act, its elements, attributes, doctrinal classification, and the effects it produces. In this sense, it is relevant to understand what an administrative act is and how it should be structured by public officials, as they are subject to the constitutional principle of legality; consequently, the content of an administrative act does not It must under no circumstances be issued in violation of the legal framework, and even less so by omitting some of its essential elements, such as the reasoning. For this reason, an examination is conducted of the different definitions of the administrative act, the elements and characteristics that stem from it, a brief classification of the most typical acts, and the point at which it takes effect.

Keywords: administrative act, legality, public administration jurisdictional control.

1. Introducción

La administración pública definida desde un punto de vista subjetivo por Delgadillo y Lucero (2012) señala que “la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas” (p.85). Con base a la definición expuesta, la administración pública se colige como un conjunto de dependencias propias del Estado, las cuales poseen un marco constitucional, legal y reglamentario, que determinan su estructura orgánica, atribuciones y competencias dentro del sector público, las cuales realizan una función administrativa, con la finalidad brindar servicios y satisfacer las necesidades de la colectividad.

En ese sentido, Cassagne (2002) señala que “la actuación de la administración se realiza a través de actos o hechos que traducen el ejercicio o realización de actividades de diversa índole en punto a su esencia o sustancia material” (p.11). Por consiguiente, la administración pública se manifiesta o actúa ante la sociedad de diferentes formas entre las que podemos mencionar los hechos, vías de hecho, operaciones y las omisiones administrativas. No obstante, el mecanismo por excelencia a través del cual los entes públicos materializan y exteriorizan su voluntad son los actos administrativos, los cuales crean, modifican o extinguen, relaciones y situaciones jurídicas, que traen consigo consecuencias de esta misma índole.

Es importante señalar que todo acto administrativo emitido por cualquier institución pública debe ser emitido en apego a la constitución y a la ley, respetando el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de nuestra norma fundamental el cual dispone en palabras sencillas que todo servidor público solo puede hacer lo que dispone la ley. Con base lo anterior, podemos afirmar que todo acto administrativo se presume legal hasta tanto no sea declarado ilegal por autoridad competente.

Con la entrada en vigor de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo panameño, nuestra legislación establece una definición del instrumento jurídico denominado acto administrativo, la cual permite conocer el objeto, estructura, elementos y finalidad de este. Por tanto, el objetivo de este ensayo es analizar

la figura del acto administrativo, sus elementos, atributos, su clasificación doctrinaria y los efectos que producen los mismos.

2. Desarrollo

- **El procedimiento administrativo como medio para la consecución de un acto administrativo**

La administración pública observada desde un punto de vista subjetivo, la podemos definir como el conjunto de entidades de carácter público, las cuales poseen un marco jurídico que tiene como objeto regular y brindar un servicio estatal, con la finalidad de satisfacer una necesidad de la colectividad. Para alcanzar ese objetivo, la administración pública necesita poner en funcionamiento su engranaje interno, el cual puede iniciar su funcionamiento de oficio o a instancia de parte. Es ahí, donde inicia el procedimiento administrativo el cual es definido por Gordillo (2013) como “la serie de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos” (p.456).

En ese orden de ideas Franch (2014) establece que el “procedimiento administrativo es un camino formal para producir un acto administrativo en que se demuestre que la Administración, en el ejercicio de su potestad, ha conseguido, a través de su resolución, la resolución mejor para el interés público” (p.133). Como podemos observar, el procedimiento administrativo está ligado a la propia actividad de la Administración, basada en facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico, el cual también le otorga las normas adjetivas que debe cumplir para alcanzar un resultado final eficaz y eficiente a través del acto administrativo.

Expuesto lo anterior, no podemos confundir los conceptos de procedimiento administrativo y proceso administrativo, ya que el primero como lo mencionamos en el párrafo anterior guarda relación con el conjunto de actuaciones que realiza la administración pública de oficio o a instancia de parte con la finalidad de conseguir un pronunciamiento por parte de este, mediante un acto administrativo.

Por su parte, Gordillo (2013) indica que el proceso Administrativo o “el derecho procesal administrativo, como su nombre lo indica, se refiere entonces exclusivamente a

los litigios judiciales sobre cuestiones de derecho administrativo” (p.519). Aunado a la definición anterior, Cassagne (2002) desarrolla el concepto de proceso administrativo como “el cauce formal de la función jurisdiccional, entendida esta como la solución de controversias con fuerza de verdad legal” (p.513)

De lo antes expuesto, se infiere que el procedimiento administrativo es aquel que inicia, se desarrolla y termina con un pronunciamiento de una entidad perteneciente a la administración pública. Por otro lado, el proceso administrativo es aquel que se presenta ante el ente jurisdiccional para que un juez independiente e imparcial resuelva el conflicto que existe entre el administrado y una institución pública.

Una vez identificada la diferencia entre procedimiento administrativo y proceso administrativo, nos centramos en el primero, toda vez que es necesario que exista un procedimiento previo, para que la administración pública pueda exteriorizar su voluntad por medio de un acto administrativo, considerado el instrumento por excelencia a través del cual los entes públicos crean, modifican y extinguen situaciones jurídicas entre la administración y los administrados.

- **El acto administrativo**

La administración pública posee diversos mecanismos de actuación entre los cuales podemos mencionar los hechos administrativos, las operaciones administrativas, las vías de hecho, las omisiones y los actos administrativos. Este último, ha sido objeto de innumerables estudios doctrinales toda vez que el acto administrativo es propio de la actividad administrativa, ya que, por medio del mismo, la administración pública confecciona y emplea las reglas jurídicas relacionadas al servicio público que presta.

En ese sentido, se exponen cuatro (4) definiciones de diferentes autores del concepto objeto de estudio. En ese orden de ideas, el Diccionario Jurídico de Cabanellas (2001) define el acto administrativo como la “Decisión tomada por la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones y que afecta a particulares o a entidades públicas” (p.17)

Araúz (2015) define el acto administrativo como “las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos” (p.90). Por otro lado, Gordillo (2013), define al acto administrativo como

una “declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos de forma directa” (p.218). Por último, Martínez (2012) puntualiza que el acto administrativo es “la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho” (p.195)

De las definiciones expuestas, observamos elementos sustanciales que nos ayudan a identificar cuando estamos frente a un acto administrativo. Entre esos elementos podemos mencionar:

La manifestación de voluntad: no es más que el contenido que exterioriza la entidad pública por medio del acto, en otras palabras, la materia o situación jurídica de fondo que pretende regular el ente público.

Unilateralidad: Esa manifestación de voluntad que emite la administración pública, no surge a raíz de un consenso o acuerdo, sino que devine de la propia ley; es decir, una potestad legal que le confiere la ley a la entidad pública para regular una situación jurídica.

Produce efectos jurídicos: todo acto administrativo, tiene como finalidad crear, modificar o extinguir derechos a los administrados (derechos subjetivos) o en una situación jurídica de carácter general; en otras palabras, que afectan a toda la colectividad.

Por último, se trae a colación la definición de acto administrativo que establece nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 38 (2000), que regula el procedimiento administrativo panameño, la cual en su glosario lo define de la siguiente forma:

Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica en que algún aspecto queda regida por el Der. Administrativo. (p.55)

Aunado al concepto expuesto, la misma ley formula una serie de elementos esenciales para la existencia y valides de un acto administrativo, entre los que están: competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma. En cuanto al primer elemento, tenemos a bien indicar que es la base, el punto de partida para la emisión de un acto administrativo, ya que el servidor público que no tenga competencia o potestad

legal para ello, no puede emitirlo. Sobre el particular, Abrego (2009) manifiesta que “la competencia de los entes administrativos se encuentra estrechamente vinculada a la existencia de una disposición constitucional, legal o reglamentaria que, de manera expresa, le atribuye poderes a una determinada institución para decidir y expedir determinados actos” (p.74).

El segundo elemento corresponde al objeto, este va relacionado al contenido, materia o situación jurídica que se pretende crear, modificar o extinguir, el cual debe ser lícito y posible; es decir, que no vaya en contra de la ley y que se sea posible su ejecución. Al respecto Martínez (2012) expone que el objeto “es lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, transmitir, registrar, reconoce, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad” (p.197).

Continuando con los elementos esenciales del acto administrativo, nos referimos a la finalidad, sobre el cual Cassagne (2002) puntualiza que “el elemento finalidad configura otro requisito esencial del acto administrativo que se relaciona con el aspecto funcional del acto representado en el fin concreto de interés público o bien común que por él se persigue” (p.120). Sumado a lo anterior Béjar (2014) expone que “la finalidad un elemento esencial del acto administrativo, debe ser coincidente con los otros elementos del acto, de tal forma que, si no existiese una concreta armonización entre ellos, el acto no sería perfecto, y, por tanto, sería inválido” (p.183). De lo antes expuesto, se infiere la importancia del elemento en mención, el cual guarda relación al objetivo que persigue el mismo, además de ser cónsono con el ordenamiento jurídico, no debe estar destinado a encubrir situaciones jurídicas en beneficio de intereses particulares; por el contrario, siempre debe tutelar y garantizar el interés público.

El cuarto elemento es la causa, en cuanto a ello Cassagne (2002) exterioriza que “la causa consiste en la circunstancias y antecedentes de hecho y de derecho que justifican el dictado del acto administrativo” (p.102). En otras palabras, se entiende la causa como el nexo que debe existir entre los hechos, el contenido y el ordenamiento jurídico aplicable a la situación jurídica que se pretende regular mediante el acto administrativo.

El quinto elemento es la motivación, uno de los más importantes ya que se refiere a la explicación o argumentación que hace la entidad de los hechos en discusión y el derecho aplicable sobre el cual la entidad pública fundamenta su decisión. En cuanto al elemento en mención Jované (2011) manifiesta que:

Un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada los motivos razones o fundamentos que justifican que la Administración Pública adopte una determinada decisión con base a lo contemplado previamente en la Ley. (p.213)

Por otro lado, están los elementos de procedimiento y forma, sobre el primero Franch (2014) expone que “el procedimiento administrativo es un camino formal para producir un acto administrativo en que se demuestre que la Administración, en el ejercicio de su potestad, ha conseguido, a través de su resolución, la resolución mejor para el interés público” (p.133). En otras palabras, podemos decir que este elemento está relacionado con la serie de pasos que se deben cumplir dentro del procedimiento administrativo para que se materialice una decisión final por parte del ente público. En cuanto al segundo, guarda relación en la manera en cómo se manifiesta la voluntad unilateral de la administración, la cual en su mayoría es por escrito, por medio de circulares, resoluciones, actas, notas, etc. Acerca de este elemento Abrego (2009) indica que “la forma de manifestación, esta debe ser normalmente escrita, pues éste es el instrumento que le otorga, de manera indubitable, la certeza y seguridad jurídica que requiere el administrado” (p.81). En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 38 (2000), en su artículo 69 dispone que:

Toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquélla de carácter verbal autorizada por la ley. Lo propio se aplica a las gestiones escritas de las partes y a su intervención en el proceso... (p.21)

En la norma citada, encontramos el asidero jurídico referente a la forma en cómo debe manifestarse la actuación de los administrados, como del ente público, dentro de un procedimiento administrativo, con el único fin de brindar y garantizar constancia y seguridad jurídica a las partes que acuden ante la administración pública para interponer cualquier solicitud, queja o denuncia.

Revisado y expuesto sobre cada uno de los elementos intrínsecos del acto administrativo, se trae a colación la sentencia de 21 de agosto de 2023, emitida por la Sala III de la Corte Suprema de Justicia (2023) mediante, bajo la ponencia del Magistrado Cecilio Celadise, en la cual se pronunció sobre la importancia de los elementos del acto administrativo al señalar:

Lo anteriormente expuesto nos lleva a concluir a este Tribunal de Justicia, que el entonces Ministro de Seguridad Pública, al expedir el aludido Resuelto de Personal No. 208 de 26 de noviembre de 2018, no tomó en cuenta que para su validez y eficacia jurídica que era imperante que ese acto administrativo fuera emitido por la autoridad competente, en este caso el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en conjunto con el Ministro de Seguridad Pública, y de esta forma dar cumplimiento a lo dispuesto a lo dispuesto en el artículo 201, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, conforme el cual todo acto administrativo debe formarse respetando sus elementos esenciales, entre estos, que sea dictado por autoridad competente. Del contexto expuesto queda claro que los principales elementos que componen el acto administrativo son la competencia, el objeto, la finalidad, el motivo y el mérito, por ende, la ausencia de alguno de esos factores genera un vicio de nulidad absoluta del acto administrativo a la luz de lo establecido en el artículo 52, numeral 2, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. (Sala Tercera Contencioso Administrativo, 2023, p.209)

Por último, es importante destacar la prohibición que impone el artículo 36 de la Ley 38 de (2000), que dispone:

Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos. (p.13)

La norma citada, guarda relación con elementos y características inherentes del acto administrativo como lo son la presunción de legalidad y la competencia. Además, la disposición en mención establece un mandato imperativo al servidor público de respetar y

garantizar el principio de legalidad en el ejercicio de sus funciones, ya que si no posee la potestad jurídica de expedir un acto administrativo no lo debe hacer, aunado el contenido del mismo, debe respetar el ordenamiento jurídico y su jerarquización.

- **Características del Acto Administrativo**

Acto Jurídico Unilateral

El acto administrativo guarda la peculiaridad de ser unilateral, ya que surge de una potestad legal; es decir, nace de un mandato legal exclusivo que el ordenamiento jurídico le concede al servidor público que lo emite. En ese sentido, Jované (2011) se refiere a la uniteralidad exponiendo que “La Administración Pública cuenta con la facultad privativa de tomar sus propias decisiones, sin la necesidad de requerir el consentimiento o la decisión de parte de los administrados o interesados en un proceso administrativo” (p.221).

Gozan de Presunción de Legitimidad

Esta presunción tiene su naturaleza jurídica en el principio constitucional de legalidad descrito en el artículo 18 de la Constitución Política Panameña, el cual en palabras sencillas establece que los servidores públicos solo pueden hacer los que la ley les dictamine. Es por ello, que toda actuación emanada de la administración pública se presume legal, toda vez que se prevé que el servidor público acata, respeta y actúa de conformidad a lo dispuesto en la carta magna.

La presunción mencionada la encontramos en Ley 38 (2000), que regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales, y que a su tenor establece en el Artículo 46:

Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior. (p.16)

De lo antes expuesto, se infiere que todo acto administrativo que haya sido emitido por cualquier entidad pública, tiene fuerza obligatoria de carácter inmediato y en consecuencia deben cumplirse. Esto aplica tanto para los actos administrativos de carácter individual, es decir que afecten derechos de un particular en específico y también para los actos administrativos de carácter general, que son aquellos que afectan o son aplicables a toda la colectividad.

La presunción de legitimidad tiene como objetivo garantizar los efectos inmediatos que requiere la función administrativa, en la consecución de sus fines al establecer como regla que los actos administrativos son aplicables y producen sus efectos mientras no sean declarados nulos, o no sean suspendidos sus efectos por el juez.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, a través de sentencia de 3 de mayo de 2018, expuso sobre la presunción de legitimidad lo siguiente:

Es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción.
(p.698)

Por último, es importante manifestar que la presunción de legitimidad que reviste a los actos administrativos se extingue, cuando dichos actos sean declarados ilegales y sus efectos sean suspendidos por un tribunal competente. En Panamá, el tribunal competente para dictaminar lo antes expuesto, es la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política.

Ejecutividad

Particularidad que consiste en la fuerza decisoria que reviste el propio acto, en la medida en que genera para el particular obligaciones. En otras palabras, el contenido del acto administrativo en el fondo, involucra la creación de potenciales efectos jurídicos.

Al respecto Jované (2011) se refiere sobre la ejecutividad del acto administrativo como “la aptitud o intención de provocar efectos a partir del mismo momento o instante en que se dicta el acto administrativo y se notifica” (p.237).

Por su parte Abrego (2009) expone que:

La ejecutividad es una cualidad del acto administrativo consistente en la capacidad que tiene la administración, por el hecho, de ser tal, de obligar unilateralmente a un tercero ya sea creando, modificando, o extinguiendo relaciones jurídicas-administrativas, atribuyéndole al contenido de tal relación el carácter de exigibilidad. (p. 96), en síntesis, la ejecutividad no es más que la obligatoriedad que emana del acto administrativo, exigiendo al tercero su debido acatamiento y cumplimiento.

Ejecutoriedad

Otra de las características que revisten al acto administrativo es su ejecutoriedad, la cual es definida por Martínez (2012) como “la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado” (p.206). En otras palabras, es la facultad que posee la entidad pública que emite un acto administrativo de hacerlo cumplir, siempre y cuando el mismo no haya sido suspendido o declarado ilegal por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Abrego (2009) manifiesta que “la ejecutoriedad, se traduce en la prerrogativa otorgada a la administración por el ordenamiento jurídico en virtud del cual puede ejecutar por sí misma los actos eficaces y válidos, sin necesidad de recurrir a los Tribunales” (p.97). Así entonces, la ejecutoriedad guarda relación con el poder que ostenta el ente público para hacer cumplir la voluntad manifiesta en el acto administrativo, el cual debe haber cumplido con todos sus elementos y que no haya sido impugnado por un particular. Cumplido estos presupuestos, la entidad pública tiene la potestad de hacer cumplir su voluntad, sin la intervención de los Tribunales de Justicia.

En ese orden de ideas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 8 de marzo de 2018, se pronunció respecto a la ejecutoriedad del acto administrativo indicando lo siguiente:

La ejecutoriedad es un elemento inescindible del poder y se fundamenta en la relación dialógica de mando y obediencia, de prerrogativa y garantía, por lo cual el contenido y alcance de la ejecutoriedad dependerá del ordenamiento político-institucional que le sirve de sustento.

El Acto Administrativo descansa sobre su presunción de validez y ejecutoriedad que hacen de su cumplimiento práctico, por regla general, se surta inmediatamente. Esta eficacia que se le reconoce al Acto Administrativo de ningún modo se ve afectada o interrumpida por el hecho de que contra el mismo se entable una acción impugnativa ante la jurisdicción Contencioso Administrativa. (p.782)

De lo expuesto se infiere, que la característica objeto de análisis proviene de la investidura de poder y mando que posee toda entidad pública, respaldada en el ordenamiento que la crea, organiza y establece sus funciones. Las cuales tiene como objetivo principal la satisfacción del interés general; en consecuencia, su aplicabilidad debe ser inmediata. Además, esta característica está amparada en el principio de legalidad que debe respetar todo servidor público en el ejercicio de sus funciones, aunado a la presunción de legitimidad propia de todo acto administrativo.

Control Jurisdiccional

Esta característica guarda relación a la posibilidad que tienen las personas naturales y jurídicas de demandar ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, los actos administrativos definitivos de carácter particular o general, que hayan sido emitidos incumpliendo algunos de sus elementos o se hayan emitido en contravención de una norma jurídica.

Hay que señalar que a este tipo de control se tiene acceso, luego de agotada la vía gubernativa y ¿Qué es la vía gubernativa? De conformidad a lo dispuesto en el artículo 201, numeral 112 de la Ley 38 (2000), se define así:

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 las revise y, en consecuencia, las confirme, modifique, revoque, aclare o anule. (p.59)

En otras palabras, la vía gubernativa es el primer filtro no jurisdiccional que ejercen las distintas entidades públicas para revisar si sus actuaciones se enmarcan dentro del

marco de la legalidad a requerimiento de parte interesada por medio de los distintos recursos administrativos que concede la Ley.

Ahora bien, ¿Qué es el agotamiento de la vía gubernativa? Sobre el particular Moreno (2013) dice:

Es un presupuesto procesal, consistente en la prerrogativa de la administración pública, en virtud de la cual, antes de dar inicio al proceso administrativo de plena jurisdicción, la persona legitimada para pretender en dicho proceso el restablecimiento del derecho subjetivo supuestamente vulnerado, debe intentar dirimir dicha controversia ante la Administración, con arreglo a lo dispuesto en la Ley. (p.194)

En ese sentido, el artículo 200 de la Ley 38 de (2000), establece los supuestos de hecho que una vez cumplido cualquiera de ellos, se considerará agotada la vía gubernativa, estos son:

- 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;
- Interpuesto el recurso de apelación o reconsideración dispuestos en la presente ley, se hayan negado por haber transcurrido un plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión sobre él;
- No se admita al interesado el escrito en el cual se formula la petición o interponga el recurso de apelación o reconsideración interpuesto por este; hecho que deberá ser probado plenamente;
- Interpuestos los recursos de apelación o reconsideración y que éstos hayan sido resueltos. (p.47-48)

Bajo ese orden de ideas, se colige que cumplido cualquiera de estos supuestos en la instancia administrativa, se entenderá agotada la misma. En otras palabras, se agota la vía gubernativa cuando los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo no son susceptibles de recurso alguno.

Este control jurisdiccional está fundamentado en el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política de Panamá y en la ley 135 (1943), modificada por la ley 33 (1946)

Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En ese sentido, le compete al Órgano Judicial por medio de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ejercer el control de legalidad de los actos administrativos que emita el sector público. Según Araúz (2015) “este control tiene como objeto garantizar el principio legalidad” (p.83), lo anterior establece que las actuaciones de los servidores públicos deben enmarcarse en estricto apego a la ley, en caso de no ser así, los afectados poseen el instrumento y la instancia jurisdiccional para que dichas actuaciones sean revisadas por medio de las acciones legales correspondientes y determinar si las mismas transgreden o no el ordenamiento jurídico.

Es importante destacar que en el marco jurídico vigente, las personas que deseen acudir a Jurisdicción Contencioso Administrativo a presentar una acción dirigida a solicitar la reparación por lesión de un derecho subjetivo, poseen un término de dos (2) meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto administrativo que agota la vía gubernativa, de no acudir en el término antes mencionado la acción quedará prescrita. Por otro lado, cuando estamos frente actos administrativos de carácter general y lo que se pretende es solicitar ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la Nulidad del mismo, la acción se puede presentar en cualquier momento posterior a su expedición o después de su publicación, si requiere de este requisito para su entrada en vigor.

En el mes de enero del año 2024, el Ministerio Gobierno presenta ante la Asamblea Nacional un proyecto de Ley que busca crear el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo de la República de Panamá, este nuevo instrumento que aún reposa para discusión en el hemiciclo legislativo establece modificaciones de importancia en cuanto al término de prescripción de las acciones contencioso administrativa dependiendo del tipo de acto que se pretenda atacar. En ese orden de ideas, podemos observar que, en el nuevo proyecto de ley, el término de prescripción para las acciones que tengan como objetivo el restablecimiento de un derecho subjetivo (actos particulares) se aumentó de dos (2) a cuatro (4) meses a partir de la promulgación, notificación o ejecución del acto administrativo que agote la vía administrativa. Por su parte, si la acción va encaminada a atacar actos de carácter general, el proyecto presenta como novedad la posibilidad de solicitar la nulidad y el restablecimiento de la legalidad. Además, en ante este tipo de actos el proyecto contempla la oportunidad de solicitar la indemnización por los perjuicios

recibidos para lo cual le establece un plazo de un (1) año a partir de la publicación de la norma o la emisión del acto de carácter general, pretensión que en la actualidad no es permitida por la normativa vigente y así la jurisprudencia de la Sala Tercera lo ha dejado expuesto en sentencias donde explica las diferencias de las acciones de nulidad y las de Plena Jurisdicción.

Al respecto, mediante Auto de 30 de marzo de 2012, emitido dentro del expediente 163-12, bajo la ponencia de la Magistrado Víctor L. Benavides P., la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, manifestó lo siguiente:

Ante tal situación, este tribunal de primera instancia estima conveniente hacer énfasis en el hecho de que el recurso de nulidad y el de plena jurisdicción tienen características especiales y diferenciadas. En este punto se ha dejado claramente establecido que la demanda de nulidad se interpone contra actos de carácter impersonal y objetivo, en tanto que con la de plena jurisdicción se atacan los actos de carácter particular que afectan situaciones jurídicas particulares o concretas. Por otro lado, las declaraciones que la Ley permite hacer al Tribunal en las acciones donde se ventilan derechos subjetivos son distintas a las que se permite hacer en acciones que pretenden la reestructuración del orden jurídico positivo, donde interesa de manera concreta y exclusiva proteger y conservar el imperio de la legalidad. Además, en las acciones de nulidad no es necesario agotar la vía gubernativa, ni existe término de prescripción. (p.829)

Luego de realizada la comparación en cuanto a los términos de prescripción de la normativa vigente y el proyecto de ley que reposa en asamblea nacional, se concluye que las modificaciones a las que se aspiran brindan una mayor oportunidad procesal a las partes ampliando sus pretensiones obedeciendo al tipo de acto administrativo demandado, aunado contribuyen a garantizar principios constitucionales como la tutela judicial efectiva y el de seguridad jurídica.

- **Tipos de Actos Administrativos**

En el presente apartado se mencionará los actos administrativos más típicos que emite la administración pública y que son objeto de estudio por la doctrina y la jurisprudencia panameña. Al respecto tenemos:

Actos Administrativos Generales:

Son aquellos que crean situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas; es decir, que contienen reglas de derecho o normas de aplicación abstracta. En otras palabras, son aquellas manifestaciones normativas, ya sean reglamentarias o reguladoras, provenientes de cualquier autoridad administrativa, caracterizadas por su generalidad, las cuales tienen como fundamento directo la Constitución Política o la Ley. Un ejemplo común de este tipo de actos son los Reglamentos.

Aunado a lo antes expuesto, Abrego (2009) señala que los actos administrativos generales “son aquellos que tienen efectos erga omnes, es decir que afectan un número indeterminado de personas” (p.85). En síntesis, se infiere que el acto administrativo en mención, es aquel que tiene un carácter normativo, el cual otorga facultades, establece obligaciones y mandatos imperativos, que son aplicables a una colectividad.

Actos Administrativos Particulares o Individuales

Gordillo (2013) los define como aquellos “que producen efectos para un solo caso determinado, o para distintos casos individualmente especificados y determinados” (p. 218). En ese orden de ideas Abrego (2009) se refiere sobre este tipo de actos como “aquellos en los que se encuentra determinada o identificada la persona o personas a quienes el acto administrativo ha de crear, modificar o extinguir un derecho subjetivo” (p.86).

De lo antes expuesto, se colige que los actos administrativos particulares o individuales, van dirigidos a regular, crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre la entidad pública y el administrado. En otras palabras, es aquel que contiene decisiones o situaciones jurídicas individuales o concretas. Ejemplo: La resolución que destituye a un servidor público.

Actos Administrativos Definitivos

Sobre el particular, existe un número importante de jurisprudencia el cual desarrolla el acto en mención. Para ello, traemos a colación la sentencia de 25 de abril de 2025, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro del Negocio N°481442025, bajo la ponencia de la Magistrada María Cristina Chen Stanziola, exponiendo lo siguiente:

Del contenido citado, se colige que constituye un requisito esencial para concurrir en Demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que el objeto de la misma trate de *actos o resoluciones que sean definitivas*.

En relación a la diferencia entre los actos definitivos y los actos preparatorios, es pertinente citar al autor Roberto Dromi, quien sostuvo:

"El acto definitivo decide, resuelve o concluye con la cuestión. El acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o una resolución en sí mismo, respecto del particular administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse hacia la misma.

Los actos definitivos y los actos interlocutorios, provisionales o de mero trámite, son siempre impugnables en sede administrativa, mientras que sólo son impugnables en sede judicial los actos definitivos."(DROMI, Roberto, El Acto Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, 3ra. Edición)

De igual manera, los autores (Jurisprudencia Selectiva Contencioso Administrativa. Abilio Batista Domínguez y Roy Arosemena Calvo. Pág. 11)

"es oportuno señalar entonces la diferencia entre un acto definitivo y un acto preparatorio. Esta distinción es importante porque el hombre de leyes debe tener en cuenta contra cuál de los actos administrativos debe dirigir la acción acusatoria. Esta acción debe dirigirse contra el acto definitivo, como lo establece nuestra ley procesal de lo contencioso administrativo, o contra el acto trámite cuando este pone fin a la controversia. Así pues, nunca la acción puede dirigirse contra los actos preparatorios por los cuales se entienden aquellas diligencias encaminadas a investigar una situación jurídica" (párr. 11).

Por otro lado, Jované (2011) externa que:

Los actos administrativos definitivos son aquellos que concluyen o dan por finalizado un determinado proceso o procedimiento administrativo, poniendo fin a una actuación o continuación toda vez que deciden el fondo de la controversia planteada a consideración de la Administración Pública. (p.225)

En ese sentido, se concluye que el acto administrativo en mención es aquel con el cual una institución pública por medio de su representante legal, luego de cumplido el debido proceso dentro del procedimiento administrativo, resuelve el fondo del conflicto o solicitud presentada por un particular o interesado. Este tipo de acto es de suma importancia, toda vez que de conformidad al artículo 42 de la Ley 35 (1943), sólo son susceptible de control jurisdiccional las resoluciones definitivas o providencias de trámite si estas resuelven de forma directa o indirecta el fondo del asunto, de modo que se haga imposible su continuación.

Acto Administrativos Preparatorio

Al respecto, Jované (2011) los define como “aquellos que no expresan una decisión de fondo o resuelven el litigio o la controversia presentada ante la administración” (p.226). Doctrinalmente, también son llamados actos preliminares o instrumentales, a lo que Fraga (2000), manifiesta que “están constituidos por todos aquellos actos que no son sino in medio, un instrumento para realizar los actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa” (p.237). Como se puede observar de las definiciones expuestas, los actos administrativos preparatorios no llevan consigo un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia o solicitud que se haya presentado ante la administración pública, más bien son pronunciamientos o anuncios que realiza el ente público con el objetivo de llevar paso a paso el procedimiento administrativo.

Es importante conocer que este tipo de actos debido a su naturaleza, no son susceptibles de ser sometidos al control jurisdiccional, debido a que no deciden o ponen fin a una controversia en el estadio de la administración pública. Así lo ha manifestado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Auto de 24 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, en la que se indicó:

Dentro del marco del criterio jurisprudencial, resulta necesario advertir, que contra los Actos preparatorios no cabe acción alguna, dado que su contenido

forma parte del Procedimiento Administrativo, encaminado adoptar una Decisión Final, cuya condición puede variar, siendo pues, el Acto definitivo, aquel que pone fin a la actuación Administrativa; es decir, aquellos que deciden el fondo de un asunto, ya sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica. (Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, 2021, p.139)

El fallo supra citado, confirma lo desarrollado por los especialistas de derecho administrativo en cuanto al objetivo y finalidad de los actos preparatorios o instrumentales, toda vez que los mismos son desprovistos del carácter definitivo, requerido para llevar a cabo el examen de su legalidad.

En conclusión, conocer los diferentes tipos de actos administrativos que emiten los múltiples entes públicos es fundamental, toda vez que, de conformidad a su naturaleza, contenido y a quien va dirigido, es que podemos identificar e implementar los mecanismos legales que nos brinda la ley para impugnar en sede jurisdiccional, los actos administrativos que hayan sido emitidos omitiendo alguno de sus elementos fundamentales o en contravención del ordenamiento jurídico.

- **Efectos de los Actos Administrativos**

Los actos administrativos son emitidos por la administración pública con un simple objetivo el de crear, modificar o extinguir relaciones y situaciones jurídicas.

En ese sentido, es oportuno hacerse la siguiente pregunta ¿Cuándo surten efectos los actos administrativos? Para ello, tenemos que citar lo que nos dice el artículo 46 de la Ley 38 (2000) que dispone:

Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior. (p.16)

El artículo en mención nos indica el momento en que empiezan a regir los actos administrativos, es decir el momento en que se puede solicitar el cumplimiento de lo dispuesto en el contenido del mismo. En ese sentido, el acto administrativo de carácter particular, aquel que afectan un interés personal y que va dirigido a un sujeto específico surte efecto a partir de su notificación, la cual puede ser personal o por edicto. Por otro lado, cuando se traten de actos administrativo de carácter general, o sea, aquellos que van dirigidos a una colectividad, empiezan a producir efectos desde el momento en que sean publicados en gaceta oficial.

Ahora bien, la falta de notificación en un acto de carácter particular o la de publicación en gaceta oficial en un acto administrativo de carácter general, no afectan la validez de los mismos, ya que no son un requisito de validez. La falta o sanción a la omisión de estos factores lleva consigo la inoponibilidad del acto a los particulares, lo que causa que el mismo no sea obligatorio y, en consecuencia, es ineficaz, pues carece de fuerza vinculante ante los administrados, en otras palabras, no surte efecto.

Para culminar, no se puede confundir los conceptos de validez y eficacia del acto administrativo, ya que la validez guarda relación con los elementos intrínsecos del acto administrativo, es decir competencia, motivación, objeto, forma, procedimiento y causa; por consiguiente, se dice que un acto administrativo es válido, si es emitido cumpliendo con cada uno de los elementos antes mencionado. Por su parte, la eficacia del acto está supeditada o limitada a su notificación, publicación, aceptación por parte del administrado, su inscripción en algún registro, término o plazo o suspensión dictada por la entidad jurisdiccional. Cabe destacar, que un acto imperfecto puede ser eficaz, a pesar de que la entidad que lo pronuncia, lo materialice con prescindencia de alguno de sus elementos indispensables contemplados en la ley.

3. Conclusiones

- El acto administrativo es el instrumento por excelencia, por medio del cual la administración pública crea, modifica y extingue situaciones jurídicas en beneficio o en contra de un particular o de la colectividad.

- El acto administrativo contiene una serie de elementos esenciales en su formación, los cuales garantizan la validez del mismo, la omisión de uno de ellos trae consigo que el acto administrativo sea considerado imperfecto.
- Los actos administrativos no pueden ser pronunciados si el servidor público no tiene la potestad legal para ello ni ser emitidos quebrantando el ordenamiento jurídico.
- La ejecutividad y ejecutoriedad son características que garantizan el cumplimiento y ejecución de la orden o acción inmersa en el del acto administrativo. Además, le otorgan la facultad de autotutela a la entidad que emitió el acto.
- Los actos administrativos definitivos de carácter particular o general, pueden ser sometidos al control de legalidad en sede jurisdiccional ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de determinar si se emitieron de conformidad al ordenamiento jurídico.

Referencias bibliográficas

Abrego, M. (2009). *La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá y la Tutela Cuatellar*, Editorial Universal Books.

Araúz, H. (2015) *La Jurisdicción Administrativa en Panamá*. Editorial Universal Books.

Béjar Rivera, L. (2014). *Temas Actuales de Derecho Administrativo*. Impresiones Capral.

Caballenas, G. (2001). *Diccionario Jurídico Básico*. Colombia, Bogotá: Editorial Esquilo.

Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo* (7ma Ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot

Corte Suprema de Justicia. (2018, 8 de marzo) Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/2/2025/07/406/_registro-judicial-marzo-2018.pdf

Corte Suprema de Justicia. (2018, 3 de mayo). Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Registro Judicial.

<https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2018/12/406/registro-judicial-mayo-2018.pdf>

Corte Suprema de Justicia. (2021, 24 de marzo) Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

<https://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2021/12/C.L.M.-c-Instituto-Panameno-Autonomo-Cooperativo.pdf>

Corte Suprema de Justicia. (2023, 21 de agosto). Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

<https://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2024/05/J.L.R.G.-c-Ministerio-de-Seguridad-Publica.pdf>

Corte Suprema de Justicia. (2025, 25 de abril). Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Negocio 48144.

<https://consultafallos.organojudicial.gob.pa/index.php>

- Corte Suprema de Justicia. (2012, 30 de marzo). Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp. 163-2012. <https://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2016/02/mariela-morones.pdf>
- Delgadillo, L., y Lucero, M. (2012). *Compendio de Derecho Administrativo-Primer Curso*. Editorial Porrúa.
- Fraga, G. (2000) *Derecho Administrativo* (40va Ed.). Editorial Porrúa. <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-44-Derecho-Administrativo.pdf>
- Franch Saguer, M. (2014). *Temas Actuales de Derecho Administrativo*. Impresiones Capral.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo* (2da Ed.). Buenos Aires. FDA. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Jované, J. (2011). *Derecho Administrativo*. Editorial Portobelo.
- Ley 38 de 2000 (2000, 31 de julio). Que aprueba el Estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general, y dicta disposiciones especiales. Gaceta Oficial No. 24109. <https://supervalores.gob.pa/files/Ley/Ley%2038%20del%2031%20de%20julio%20de%202000.pdf>
- Martínez Morales, R. (2012). *Derecho Administrativo 1er.curso* (6ta Ed.). Editorial Oxford University Press, S.A. de C.V. https://www.academia.edu/99228566/Derecho_Administrativo_Rafael_Mart%C3%ADnez_Morales
- Moreno, A. (2013). *Nociones generales sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Litho Editorial Chen S.A.