

# LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL AGOTAMIENTO OBLIGATORIO DE LA VÍA GUBERNATIVA

*Henry Eyner Isaza*<sup>1</sup>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. III. CONCEPTO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. V. CONTENIDO DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. VI. ANTECEDENTES DE LA VÍA GUBERNATIVA. VII. CONCEPTO DE LA VÍA GUBERNATIVA. VIII. FINALIDAD DE LA VÍA GUBERNATIVA IX. AGOTAMIENTO OBLIGATORIO DE LA VÍA GUBERNATIVA. X. LA VÍA GUBERNATIVA EN EL DERECHO COMPARADO 1. PERÚ, 2. COLOMBIA, 3. ARGENTINA, 4. ECUADOR, 5. VENEZUELA 6. COSTA RICA, 7. PANAMÁ, 8. PARAGUAY. XI. INCONSTITUCIONALIDAD DEL CARÁCTER OBLIGATORIO DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA. XII. ADECUACIÓN DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA AL PARÁMETRO CONSTITUCIONAL. XIII. CONCLUSIÓN. XIV. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

La Tutela Judicial Efectiva como mecanismo de Fortalecimiento de la Jurisdicción Administrativa en Panamá, nos permite reflexionar si el Estado al momento de exigirle al administrado el **Agotamiento Obligatorio de la Vía Gubernativa o Vía Administrativa**, cumple con la función de garantizar a los Asociados la Tutela Efectiva de sus Derechos, en Sede Administrativa.

---

1. Catedrático de Derecho Humanos y Sistema Interamericano. Catedrático de Derecho Informático y Probatorio. Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Miembro del Instituto Panamericano de Derecho Procesal. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Miembro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Profesor de varias Universidades de Panamá. Autor de varios libros publicados en varios países de Latinoamérica. Conferencista Internacional.

La Obligación de Agotar la **Vía Gubernativa** establece una desigualdad entre el Administrado y la Administración Pública, además vulnera el Derecho Fundamental al acceso a una justicia pronta, efectiva y cumplida, como parte fundamental de un Estado Constitucional de Derecho.

Por tal razón, es importante establecer si el Agotamiento Obligatorio de la Vía Gubernativa en Panamá, para acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, atenta contra el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, es decir, el **Derecho de acceso a los Tribunales**, por ende, sería inconstitucional.

## II. ANTECEDENTES DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Al analizar la génesis del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, se llega a la conclusión de que la misma fue producto de una simple enmienda de estilo. Es así como se da origen a dicha institución con la redacción inicial de la Constitución Nacional Española de 1978, la cual en su Artículo 24, indica lo siguiente:

**“Todas las personas tienen derecho al acceso libre a los tribunales para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.**

El llamado **Derecho a la tutela judicial efectiva** establecido en el Artículo 24 de la Constitución española de 1978, produce sus efectos en tres momentos distintos:

**Primero**, en el acceso a la Justicia; **segundo**; una vez en ella, que sea posible la defensa y obtener solución en un plazo razonable, y **tercero**, una vez dictada sentencia, la plena efectividad de sus pronunciamientos, es decir, **Acceso a la jurisdicción, proceso debido y eficacia de la sentencia**.

Por ello encontramos en la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional español, la conclusión de que el **Derecho a la tutela judicial efectiva** tiene un contenido complejo, que incluye los siguientes aspectos:

1. El Derecho de acceso a los Tribunales.
2. El Derecho a obtener una sentencia fundada en derecho congruente.
3. El Derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, y
4. El Derecho al recurso legalmente previsto.

### III. CONCEPTO DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Se considera a la tutela judicial efectiva, como el poder que tiene toda persona, sea esta natural o jurídica, para exigir al Estado que haga efectiva su función jurisdiccional; es decir, permite a todo sujeto de derechos ser parte en un proceso y así causar la actividad jurisdiccional sobre las pretensiones planteadas.

La Tutela Judicial Efectiva comporta: **el acceso a la Justicia** en el sentido de que toda persona tiene derecho a ser parte en un proceso y, por tanto, los jueces deben posibilitar el acceso sin restricciones irrazonables y de interpretar con amplitud la norma procesal sobre legitimación, pues el rechazo como consecuencia de una interpretación restrictiva vulnera el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, por ende es Inconstitucional. La Tutela Judicial Efectiva consiste en la facultad de recurrir al órgano jurisdiccional pidiendo justicia de los derechos vulnerados y que estas se hagan efectivas de manera oportuna y satisfactoria.

En ese mismo orden de ideas, el autor **Francisco Chamorro Bernal** define la Tutela judicial Efectiva en sentido estricto como, **“El Derecho fundamental que tiene toda persona a la prestación jurisdiccional, esto es, obtener una resolución fundada jurídicamente y normalmente sobre el fondo en cuestión que se haya planteado en el proceso, por lo que los Derechos y garantías procesales derivados de la Tutela Judicial Efectiva, solo se infringen si: a) si se niega o se obstaculiza gravemente el acceso a la jurisdicción o al proceso en el que pueda plantearse su pretensión ante los jueces y tribunales; b) se produce indefensión en el proceso en donde se ventila la pretensión”<sup>2</sup>.**

Por su parte el Tribunal Constitucional del Perú, sostiene que **“la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda o no, acompañarle a su petitorio. En**

---

2. Chamorro Bernal, Francisco. “La Tutela Judicial Efectiva”, Boch, Casa editorial S. A, Barcelona, España, 1994, pág. 11.

un sentido extensivo la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no sólo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con mínima y sensata dosis de eficacia”<sup>3</sup>.

Para el autor Víctor Ticona, la Tutela Judicial efectiva es “Un Derecho fundamental, natural o humano que tiene toda persona que le faculta a exigir del Estado un juzgamiento imparcial y justo, ante un juez responsable, competente e independiente; pues el Estado no solo está obligado a proveer prestación jurisdiccional (cuando se ejercitan los Derechos de Acción y contradicción) sino a proveerlas bajo determinadas garantías mínimas que le aseguren tal juzgamiento imparcial y justo; por consiguiente, es un derecho esencial que tiene no solamente un contenido procesal y constitucional, sino también un contenido humano de acceder libre y permanentemente a un sistema judicial imparcial”<sup>4</sup>.

Finalmente, la Doctrina española plantea que el **Derecho a la Tutela Judicial Efectiva** se corresponde con el “**Derecho de Acción**” o “**Derecho a la Jurisdicción**”, es decir, el derecho al libre acceso a los tribunales y órganos de la Justicia que, en principio, corresponde a todos los ciudadanos, en ella se acoge la idea del derecho a que un Tribunal conozca de las pretensiones atinentes a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos con las garantías precisas para que no produzca indefensión.

En **conclusión**, la **Tutela Judicial Efectiva** es un Derecho de amplísimo contenido, que comprende el derecho a ser oído por los órganos de administración de Justicia establecidos por el Estado, es decir, no solo el derecho de acceso sino también el derecho a que, cumplidos los requisitos establecidos en la leyes adjetivas, los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones

---

3. Sentencia Número N° 763 de 13 de Abril de 2005, Tribunal Constitucional del Perú.

4. Ticona, Víctor. “Análisis y comentarios del Código Procesal Civil, T.I, Lima; Editorial Jurídica Grijley Eirl, 1995, pág. 8.

de los particulares y, mediante una decisión fundada en Derecho, determinen el contenido y la extensión del Derecho deducido.

En Panamá la **Tutela Judicial Efectiva** es sinónimo de **acceso a la Justicia o la Jurisdicción**; es importante puntualizar, que el concepto de **Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso** son dos figuras que se complementan; por tanto la Tutela Judicial Efectiva garantiza al ciudadano el derecho a acudir al Órgano Jurisdiccional, y el principio del debido Proceso es una garantía dentro del proceso.

Los profesores **Carlos Enrique Muñoz pope** y **Arturo Hoyos** consideran que el acceso a los tribunales está regulado en el **Artículo 32** de la Constitución Política de Panamá, artículo que regula el Debido Proceso como garantía constitucional de carácter instrumental.

En **Jurisprudencia del 8 de Noviembre de 1990, (R.J. Noviembre 90, p. 33)** que resuelve en apelación un **Recurso de Amparo de Garantías Constitucionales promovido por Alex Askaazar Ahouri**, la Corte Suprema de Justicia en Pleno, expresamente establece que la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969, forma parte del Bloque de la Constitucionalidad. En esta sentencia fue ponente el magistrado Arturo Hoyos.

**Es conveniente resaltar que la Corte Suprema de Justicia ha dejado establecido que en Panamá existe un Bloque de Constitucionalidad. Este se integra por un conjunto de normas, la que, conjuntamente con la Constitución formal, sirven a la Corte para emitir juicio sobre la Constitucionalidad de Leyes y otros actos de Servidores Públicos sujetos al Control de la Constitucionalidad.**

**En este sentido, el Pleno de la Corte Suprema entiende que el Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos forma parte del Bloque de la Constitucionalidad de la República de Panamá, ya que puede integrarse al mismo en virtud de lo dispuesto en el Artículo 4 de la Constitución Nacional.**

**El pleno considera que ciertos Derechos Humanos, como el Derecho a un proceso Justo, son elementos fundamentales del Estado de Derecho que se reconstruye en la República de Panamá**

y, de conformidad con lo expuesto anteriormente, el Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos se integra con el Artículo 32 de la Constitución Nacional para formar, entre ambos, el Bloque de las Garantías Constitucionales de un proceso Justo en nuestro País.

La **Tutela Judicial Efectiva** le permite a cada persona que acude a los tribunales a formular sus pretensiones, las garantías mínimas del debido proceso; pero, sobre todo, el de ver satisfecho el Derecho material que le reconoce la sentencia al final del Proceso. La **Tutela Judicial efectiva** es el Derecho de toda persona a que se le haga Justicia, a que cuando pretende algo esté fundado en el Ordenamiento Jurídico, a que la pretensión sea atendida por el Órgano Jurisdiccional, a través de un proceso de garantías mínimas. También debe asegurársele a las partes en todo proceso la oportunidad, razonable de ser oídas por un tribunal competente y predeterminado por la Ley, independiente, imparcial e imparcial.

Para la **Doctrina panameña**, el tema de la **Tutela Judicial Efectiva** debe ser enfocado desde una óptica de un Derecho de los Asociados, consagrado en los Códigos, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales.

La Tutela Judicial Efectiva esta consagrada en el **Código Judicial de Panamá**, en el Artículo 231, que dice textualmente lo siguiente:

**Artículo 231: Toda persona tiene el Libre acceso a los tribunales de Justicia para pretender la tutela de los derechos reconocidos por las Leyes. Tal Tutela no podrá ser limitada, sino con arreglo a disposiciones expresas de la Ley.**

En cuanto a la regulación Constitucional sobre el acceso a los Tribunales en panamá, considero que dicho Derecho está regulado en los Artículos 17 y 32 de dicha Excerta Legal, los cuales dicen textualmente lo siguiente:

**Artículo 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdic-**

**ción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.**

**Los Derechos y Garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los Derechos Fundamentales y la dignidad de la persona.**

**Artículo 32: Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.**

Desde el punto de vista de los tratados Internacionales, la Tutela judicial Efectiva, está regulada en el **Artículo 10**, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el **Artículo 8**, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969 y en el **Artículo 14**, del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**Artículo 10: Toda persona tiene Derecho, en condiciones de plena Igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus Derechos y Obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia Penal.**

**Artículo 8: Garantías Judiciales. Toda persona tiene Derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la Ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus Derechos y Obligaciones de orden Civil, Laboral, Fiscal o de cualquier otro carácter.**

**Artículo 14: Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente,**

**independiente e imparcial, establecido por la Ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.**

Para hacer efectiva la tutela, existe el deber y la Obligación del Estado de asegurarle a las partes que concurren al proceso Judicial, los medios, mecanismos e instrumentos para formular sus ataques y defensas, que le permitan a las partes defender su Derechos de la mejor forma posible.

#### **IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

En el estudio sobre la naturaleza jurídica de la tutela judicial efectiva, es notable la afirmación en la doctrina y la jurisprudencia de considerar indistintamente como principio, derecho o garantía. Así tenemos que la tutela judicial efectiva es una garantía y es un derecho, es decir, posee distinta naturaleza, para un mismo fin la protección de los Derechos e Intereses.

En conclusión, la tutela judicial efectiva, debe ser interpretada como un Derecho fundamental cuya funcionabilidad se enmarca en el ámbito procesal, es decir una facultad para el justiciable que el legislador ha previsto en la Ley para la defensa de los derechos e intereses, un Derecho Humano que toda persona tiene a la prestación jurisdiccional y que persigue el ejercicio real y efectivo de otros derechos constitucionales.

#### **V. CONTENIDO DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

El Derecho a la **Tutela Judicial Efectiva** se puede enfocar desde tres estadios del Proceso:

1. La Libertad de Acceso a la Justicia, eliminando los obstáculos que pudieran impedirlo (**antes del Proceso**).
2. De obtener una sentencia de fondo, es decir motivada y fundada, en tiempo razonable (**dentro del Proceso**) y ;



3. Que esta sentencia se cumpla, es decir sea ejecutoriada el fallo (**después del Proceso**).

La Tutela Judicial Efectiva comporta: **el acceso a la justicia**, en el sentido de que toda persona tiene derecho a ser parte en un proceso y, por lo tanto, los jueces deben posibilitar el acceso sin restricciones irrazonables y, de interpretar con amplitud la norma procesal sobre legitimación, pues el rechazo como consecuencia de una interpretación restrictiva vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

Las principales características de la tutela judicial efectiva, es que apunta a la eliminación de las trabas que obstaculizan el **acceso al proceso**, tanto como a impedir que, como consecuencia de los formalismos procesales, queden ámbitos de la actividad administrativa inmunes al control judicial y, por último, tiende a asegurar el ejercicio pleno de la jurisdicción.

## VI. ANTECEDENTES DE LA VÍA GUBERNATIVA

La vía gubernativa, también conocida como vía recursiva o impugnativa, surge en Francia como un mecanismo de autocontrol de la actuación administrativa. Los antecedentes más concretos de la Vía Gubernativa los encontramos en la **Constitución francesa de 1791**, en la cual se dispuso que toda reclamación por incompetencia de las autoridades administrativas, serían presentadas ante el rey, como jefe de la administración general. Mediante **Ley del 24 de mayo de 1872**, se establece la igualdad judicial y administrativa y el **Consejo de Estado** tiene el poder de estatuir en última instancia sobre los contencioso-administrativos y sobre los recursos por abuso de poder. Por último se restablece el **Tribunal de Conflictos**, para resolver los conflictos surgidos entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción administrativa, con ello estableciendo el agotamiento obligatorio de la Vía Gubernativa antes de acudir a la jurisdicción administrativa, es decir, que hay que acudir ante la propia autoridad administrativa que dictó el acto, para que lo **confirme, modifique, revoque, aclare o anule**.

## VII. CONCEPTO DE LA VÍA GUBERNATIVA

La Vía Gubernativa es un beneficio que se concede a la administración para que realice un control de legalidad sobre la forma y el contenido de sus propias decisiones. Toda vez que la administración es cuidadosa, ya que al momento de su gestión puede expedir actos administrativos irregulares e ilegales, en perjuicio de derechos subjetivos de los administrados o violadores del ordenamiento jurídico general.

Para el autor **Orlando García-Herreros** la Vía Gubernativa es **“El mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas ejercido por la propia administración y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas para obtener que la administración las revise y en consecuencia, las confirme, modifique, revoque o aclare”**<sup>5</sup>. En ese orden de ideas, el autor **Juan Angel Palacio Hincapié** considera que la Vía gubernativa es **“La actuación que realiza la administración para resolver las peticiones que hacen los administrados frente a una decisión de ésta con el objeto de que se revise la misma, modificándola, adicionándola, revocándola o aclarándola”**<sup>6</sup>.

El jurista **Roberto Dromi** establece que la Vía Gubernativa, llamada también Recursiva, son **“Los actos de los administrados mediante los cuales se pide a la administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un título específico jurídico”**<sup>7</sup>.

El agotamiento de la Vía Gubernativa se enmarca en que los administrados que se estiman lesionados o agraviados por un acto administrativo deben, previo de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, agotar todos los recursos que contempla la ley de procedimiento administrativo en Panamá.

- 
5. García-Herreros, Orlando. “Lecciones de Derecho Administrativo”, Bogotá, Colombia, Universidad Sergio Arboleda, 1997, pág. 207.
  6. Palacio Hincapié, Juan Ángel. “Derecho Procesal Administrativo”, Medellín, Colombia, Librería Jurídica Sánchez, 1999, pág. 44.
  7. Palacio Hincapié, Juan Ángel. “Derecho Procesal Administrativo”, Medellín, Colombia, Librería Jurídica Sánchez, 1999, pág. 44.

Los recursos se interponen ante y resuelven por la propia administración, que reúne un doble condición de juez y parte.

La Vía Gubernativa es la llamada Vía Recursiva, es decir, son los recursos que puede presentar el administrado en sede administrativa, antes de acudir al Contencioso-Administrativo. Así lo establece la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, de Procedimiento Administrativo General Panameña, en su Artículo 201, el cual dice lo siguiente.

**Artículo 201: 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.**

La vía gubernativa parte del principio de que debe ser la administración, en primer término, quien resuelva sobre los Derechos de los Administrados o de los Ciudadanos, como premisa indispensable para acudir, por vía de acción, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este orden de idea, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de Procedimiento Administrativo General, establece cuando se considera agotada la Vía Gubernativa.

**Artículo 200: Se considerará agotada la Vía Gubernativa cuando:**

1. Transcurra el plazo de dos 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 origina actos recurribles ante la jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación señalados en el Artículo 166, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él.

3. No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apela-

ción señalados en el Artículo 166, hecho que deberá ser comprobado plenamente.

4. Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos.

## VIII. FINALIDAD DE LA VÍA GUBERNATIVA

La Jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha sido consistente en afirmar a través de diversos fallos que la **finalidad del Agotamiento de la Vía Gubernativa** es la de darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores. En otros términos, con el **agotamiento de la Vía Gubernativa** se busca que dentro de la propia Administración Pública se pueda revocar el acto administrativo que afecte al administrado o le cause perjuicios.

Para el magistrado y profesor Heriberto Arauz Sánchez, manifiesta que **“la Vía gubernativa conlleva finalidades bien claras y definidas”**<sup>8</sup>.

**Primera:** Dar a la administración la oportunidad de resolver la controversia originada con el administrado por razón de su decisión o actuación y en virtud de los recursos interpuestos.

**Segunda:** Dar a la administración la oportunidad de corregir su error o ilegalidad antes que el tribunal administrativo competente lo pueda hacer a petición del afectado. Es decir permitir que la administración rectifique sus decisiones y permitir la solución de controversias sin necesidad de acudir ante la jurisdicción contenciosa.

**Tercera:** Garantizar el derecho de defensa del administrado, constitucional y legalmente reconocido, al permitirle impugnar en sede administrativa y oportunamente, mediante los recursos instituidos por la Ley, la decisión de la administración, lo que en todo caso debiera significarle economía en todos los aspectos.

---

8. Arauz Sánchez, Heriberto. “La Vía Gubernativa”, Universal Books, 2010, pág. 95.

**Cuarta:** Defender la vigencia del principio de legalidad –nervio motor en que deben descansar las actuaciones administrativas–, a través del autocontrol ejercido por la administración.

Para el jurista **Ernesto Jinesta Lobos**, la finalidad de la Vía Gubernativa o Administrativa es cuando **“Tal privilegio le permite a la administración pública dirimir, sin intervención de un tercero imparcial e independiente, los conflictos de interés que surjan con los administrados. Bajo esta línea de argumentación, antes de que el particular acuda a la Vía Jurisdiccional debe dilucidar la controversia ante la administración Pública para que se determine, en función de las alegaciones esgrimidas, si modifica, reforma, sustituye, anula o revoca la actividad formal impugnada o bien si cumple con la omisión –formal o material– o hace cesar y supera la actuación material ilegítima que ha desplegado, todo con el presunto propósito de evitar un proceso con las complicaciones y costos que supone”**<sup>9</sup>.

En conclusión, la finalidad que persigue el **agotamiento de la vía gubernativa** es darle a la administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores. En otros términos, con el **agotamiento de la vía gubernativa** se busca que dentro de la propia administración se pueda revocar el acto administrativo que afecte al administrado o le cause perjuicios, garantizar el derecho de defensa del administrado y defender el principio de legalidad como pilar fundamental de la Administración Pública.

## VIII. AGOTAMIENTO OBLIGATORIO DE LA VÍA GUBERNATIVA

En el ámbito del Derecho Administrativo, tradicionalmente se admitió como un privilegio de carácter formal el agotamiento preceptivo de la vía administrativa o la vía gubernativa previa, esto es, que los administrados que se estiman lesionados o agraviados por un acto administrativo deben, de previo, acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa (**Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo**), deben agotar todos los recursos administrati-

---

9. Dromi, Roberto. “Derecho Administrativo”. 7ª edición, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina.

vos que contempla la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo en General.

El ex magistrado **Adan Arnulfo Arjona**, en su ensayo intitulado “La reforma del Régimen Contencioso Administrativo en Panamá: Ideas para la acción”, se refiere al Agotamiento de la Vía Gubernativa en los Términos siguientes:

**“Siguiendo el Modelo Clásico, el contencioso panameño exige que el agraviado con un acto administrativo debe agotar ante la propia administración los recursos ordinarios (Reconsideración y Apelación) luego de lo cual quedará habilitado para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa”.**

La necesidad de **agotar la vía gubernativa** como presupuesto para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa constituye un privilegio de la Administración, derivado del **principio de autotutela administrativa** y por virtud del cual debe brindarse a los entes públicos la oportunidad de pronunciarse sobre sus propios actos antes de que las controversias que hayan surgido en torno a ellos, sean planteadas ante los tribunales contencioso-administrativos. De esta forma, en la vía administrativa la Administración Pública se convierte, al mismo tiempo, **en juez y parte**, puesto que, debe atender las **solicitudes, peticiones, consultas, denuncias y quejas** formuladas por los administrados y resolver los recursos administrativos ordinarios contemplados en la Ley de Procedimiento Administrativo, que procedan contra el acto final que ella misma dicte.

La autotutela en un concepto diametralmente opuesto al que impera en el resto de las ramas jurídicas, en las que opera la heterotutela, esto es, la ejercida por un tercero supra partes con las garantías constitucionales de imparcialidad, imparcialidad, independencia y objetividad, como lo es la **Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia**, como órgano jurisdiccional.

## ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL AGOTAMIENTO OBLIGATORIO DE LA VÍA GUBERNATIVA

El agotamiento de la Vía Gubernativa en Panamá tiene carácter preceptivo o imperativo. Ello es que, para acudir a la jurisdicción Contenciosa Administrativa (**Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia**) es obligatorio agotar la llamada Vía Gubernativa o Vía Administrativa.

Entre los **argumentos a favor del carácter obligatorio** de la Vía Gubernativa, los diversos autores plantean los siguientes:

- a. El agotamiento obligatorio de la Vía Gubernativa respeta la independencia, autonomía y promueve la eficiencia de la administración al evitar interferir prematuramente en su proceso decisorio.
- b. El agotamiento obligatorio de la Vía Gubernativa permite una mayor protección de los derechos de los particulares o administrados, toda vez que estos tienen la posibilidad para revisar el acto administrativo ante la propia administración, circunstancia que a priori estaría vedada para los tribunales de justicia.
- c. La Vía Gubernativa radica en afirmar que esta vía, en especial la que viene dada por la interposición de recursos, constituye “una colaboración para la eficacia administrativa entre el administrado y la Administración” y “una garantía para los afectados por resoluciones de la Administración en la medida en que les aseguran la posibilidad de reaccionar contra ellas y, eventualmente, eliminar el perjuicio que comportan.
- d. Que la Administración Pública tenga la posibilidad de corregir o enmendar conforme las observaciones realizadas por el particular o administrado, así como la obtención de una mejor defensa del interés público, es decir, que se realice un autocontrol administrativo.
- e. Que la administración tenga la posibilidad de promover el control de legitimidad, oportunidad y conveniencia de los actos por parte de los órganos superiores.
- f. Evita que la administración sea llevada a juicio por decisiones de sus órganos inferiores, tomadas a veces sin debida deliberación, lo cual

reduce el número de casos que llegan a la instancia judicial, permitiendo que se solucione el conflicto en sede administrativa.

- g. Posibilita a la administración el privilegio o la prerrogativa de no ser llevada a juicio sin aviso previo.

Entre los **argumentos en contra del carácter obligatorio** de la Vía Gubernativa, los diversos autores plantean los siguientes:

- a. Constituye una prerrogativa de la Administración Pública que crea una asimetría entre ésta y los administrados. Viene a ser, en este sentido, un anacronismo que choca frontalmente con la tendencia del Derecho Administrativo Moderno de considerar a las administraciones públicas como un sujeto de derecho más, en posición de igualdad frente al ciudadano o administrado.
- b. Vulnera el Derecho de igualdad ante la Ley consagrado en el Artículo 20 de la Constitución Política de Panamá y en el Artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vulnera el derecho a la Tutela Judicial Efectiva, contemplada en el Artículo 32 de la Constitución Política de Panamá y el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- c. El agotamiento Obligatorio de la Vía Gubernativa se justifica, por darle a la administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores, pocas veces se cumple.
- d. Que el agotamiento de la Vía Gubernativa establecido como requisito obligatorio de habilitación de la instancia Judicial para todos los casos configura una medida de orden interno que dificulta el acceso de los particulares o administrados a los tribunales de justicia, sin encontrarse justificada por las razonables necesidades de la propia administración de Justicia.
- e. Se plantea que los recursos en el Procedimiento Administrativo son una garantía para el administrado o particular y no un privilegio del Estado para dilatar la habilitación de la instancia Judicial.
- f. Se plantea que el agotamiento obligatorio de la Vía Gubernativa debe ser excepcional y no como regla para el acceso a la justicia.



## IX. LA VÍA GUBERNATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

La vía gubernativa en algunas legislaciones de otros países, se le exige al administrado el **agotamiento obligatorio** para acudir al Contencioso Administrativo y en otras es Facultativo del Administrado si agota la **vía Gubernativa** en Sede administrativa o acude directamente al **Contencioso Administrativo**, es por ello que analizaremos el Derecho Comparado para establecer cuál es la tendencia a nivel de los diversos países.

### 1. PERÚ

En Perú se le denomina **Demanda Contencioso-administrativa de Lesividad**, dentro del Proceso Contencioso-Administrativo, aquel donde los particulares recurren al órgano jurisdiccional para solicitar que éste se pronuncie respecto de una actuación administrativa que ha vulnerado un derecho de un particular, es decir, de una persona o ciudadano.

**La Ley 27584, que regula el proceso Contencioso-Administrativo en el Perú, establece en su Artículo 18, Agotamiento de la vía administrativa:**

Es requisito para la procedencia de la **demanda de lesividad**, el **agotamiento obligatorio de la vía administrativa** conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General o por normas especiales.

### 2. COLOMBIA

En Colombia se le denomina **Demanda Contenciosa de Nulidad y Restablecimiento del Derecho**, aquella que recae sobre los actos administrativos de contenido particular y concreto que afecten los derechos de una persona. En esta demanda toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño.

Como el objeto de esta acción normalmente es un acto de contenido particular y concreto es necesario haber **agotado la vía Administrativa o Gu-**

bernativa, mediante la interposición de los recursos obligatorios, tal como lo establece el **Artículo 135 del Código Contencioso-Administrativo de Colombia**: La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, **debe agotar previamente la Vía Gubernativa** mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

### 3. ARGENTINA

En Argentina se le denomina **Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción**, dentro del Proceso Contencioso-Administrativo, la cual procede para la defensa del derecho subjetivo, o sea, una pretensión exclusiva a un individuo.

La **Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo en Argentina** establece en su **artículo 23** lo siguiente: “Podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular, cuando revista calidad de definitivo y se hubieren **agotado a su respecto las instancias administrativas**”.

### 4. ECUADOR

En Ecuador se le denomina **Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción**, dentro del Proceso Contencioso Administrativo, la cual tiene por objeto el solicitar al órgano Jurisdiccional la anulación del acto impugnado y, así también, el reconocimiento de la situación jurídica individualizada que se basa en el derecho declarado y que **“ha sido presuntamente negado”**, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.

La **Ley N° 50 sobre la modernización del Estado en el Ecuador en su Artículo 38, establece lo siguiente**: “Los Tribunales Distritales de lo Contencioso-Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. El administrado afectado presentará su demanda o recurso ante el tribunal que ejerce juris-

dicción en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o el Código Tributario, en su caso. **No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa.** Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa”.

## 5. VENEZUELA

En Venezuela se le denomina **Demanda de Nulidad contra Actos de Efectos Particulares y Generales**, aquella que constituye la vía para obtener la nulidad total o parcial de los actos generales o individuales de los órganos formales de la administración y los actos de autoridad, así como el restablecimiento de las situaciones jurídico-subjetivas infringidas y el pago de los daños y perjuicios producidos por la actuación ilegal de la Administración Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública en la **Gaceta Oficial N° 37.305** en fecha 17 de octubre de 2001, estatuye el derecho de los administrados de **ejercer a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa**, los recursos administrativos o Judiciales a los efectos de defender sus derechos e intereses frente a la Administración pública.

Se concluye, que el agotamiento de la vía administrativa o gubernativa conforme al ordenamiento jurídico venezolano vigente es de **carácter optativo**, lo cual contribuye a garantizar el derecho de toda persona a la **tutela judicial efectiva**, criterio este que ha privado en el Máximo Tribunal de la República y en la doctrina patria.

## 6. COSTA RICA

La Sala Constitucional de Costa Rica, mediante **Resolución 03669 del año 2006**, declaró que es **Inconstitucional** los párrafos primero y segundo

del artículo 31 de la Ley reguladora de la **jurisdicción contencioso-administrativa N° 3.667 del 12 de marzo de 1966**, en cuanto establecen que es requisito preceptivo para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa el agotamiento de la Vía Administrativa o Gubernativa.

El agotamiento de la Vía Administrativa en Costa Rica será **optativo o facultativo**, tal como lo establece el artículo **31, Párrafo 1, del Código Procesal Contencioso-Administrativo**, es decir, queda a la libre elección del administrado si presenta la **demanda ordinaria contenciosa administrativa**, de modo que sea éste quien, después de efectuar un juicio de probabilidad acerca del éxito eventual de su gestión en sede administrativa, decida si interpone o no los recursos administrativos procedente.

Se mantiene el preceptivo requisito del **agotamiento obligatorio de la Vía Gubernativa** en los casos impuestos por el texto constitucional, como lo son los actos administrativos dictados en **materia de Contratación Administrativa y en materia Municipal**.

## 7. PANAMÁ

En Panamá se le denomina **Demanda de Plena Jurisdicción**, la que tiene como finalidad impugnar actos administrativos individuales, personalísimos, cuando éstos violen, además de la ley o cualquier norma legal superior al acto, un Derecho Subjetivo del Actor.

Ley **135 del 30 de abril de 1943** regula en su **Artículo 42**, que para presentar demanda ante el tribunal de lo contencioso-administrativo es necesario que se haya **agotado la Vía Gubernativa**.

Podemos **concluir, según el análisis del Derecho Comparado, en países como Perú, Colombia, Argentina y Panamá**, se exige al administrado el agotamiento obligatorio de la Vía Gubernativa o Administrativa para poder acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa y en otros países como **Ecuador, Venezuela y Costa Rica**, es optativo por parte del administrado si agota la vía gubernativa o acude directamente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a presentar la respectiva demanda.

## 8. PARAGUAY

En Paraguay se le denomina **Demanda Contencioso-Administrativa**, la que tiene como finalidad impugnar resoluciones administrativas que afecten a particulares o autoridades administrativas, cuando éstas sean dictadas contrarias al principio de legalidad.

La **Ley 1.462 del 18 de Julio de 1935** regula en su **Artículo 3** que para presentar una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo podrá deducirse por un particular o por una autoridad administrativa contra las resoluciones que acusen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas, lo cual implica la obligación del administrado de agotar la instancia administrativa presentados los Recursos de Reconsideración y Apelación, para promover la demanda contenciosa-administrativa.

## X. INCONSTITUCIONALIDAD DEL CARÁCTER OBLIGATORIO DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA

Actualmente, sobre todo a la luz del principio de la supremacía de la Constitución y con base en la doctrina del Bloque de la Constitucionalidad que incorpora a los Tratados de Derechos Humanos, se entiende que el carácter obligatorio del agotamiento de la Vía Gubernativa **viene con el derecho fundamental de los administrados a obtener una justicia pronta y cumplida**.

Además, con base en el **principio de igualdad**, puesto que sólo en el proceso Contencioso-Administrativo y no así en el resto de las jurisdicciones, se le obliga al justiciable, antes de acudir a la Vía Jurisdiccional, agotar los recursos administrativos regulados en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

**La infracción al Derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida deviene de los siguientes aspectos:**

- a. Normalmente cuando el administrado interpone los recursos de Reconsideración y de Apelación, no logra que el propio órgano o su superior modifique, anule o revoque el acto administrativo, de modo que el agotamiento de la Vía Gubernativa se transforma en un vía crucis para el administrado.

- b. Es sabido que el Procedimiento Administrativo y la Vía Gubernativa o Recursiva, suele prolongarse más allá de los plazos legales y de lo que puede concebirse como un plazo razonable, con lo cual se prolonga indefinidamente el acceso a la Tutela Judicial Efectiva, sin tener la posibilidad de hacerlo inmediatamente y cuando lo estime oportuno.
- c. La sumatoria del plazo necesario para agotar la Vía Gubernativa con el requerido por la jurisdicción Contencioso-Administrativa, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, provoca que los administrados obtengan una justicia tardía, la cual eventualmente puede transformarse en una Denegación de Justicia.
- d. En lo referente a la Vulneración del Principio de Igualdad, debe indicarse que el Agotamiento Obligatorio de la Vía Gubernativa expone al justiciable que litiga contra la Administración Pública a una situación discriminatoria, puesto que no existe un motivo objetivo y razonable para someterlo a ese requisito obligatorio, a diferencia del resto de los órdenes jurisdiccionales.
- e. Por último, discrecionalidad legislativa al diseñar los diversos procesos, tiene como límite infranqueable el principio de igualdad. Lo anterior queda reforzado si se considera que las administraciones públicas son sujeto de derechos, por ende, no tienen que gozar de tales privilegios o prerrogativas y que el eje central en un Estado Social y Democrático de Derecho lo es la persona, esto es, el usuario de los servicios públicos.

## **XI. ADECUACION DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA AL PARÁMETRO CONSTITUCIONAL**

Sobre la base de lo expuesto, intentaremos dar respuesta a nuestra interrogante planteada inicialmente: El agotamiento de la Vía Gubernativa o Administrativa, **¿debe mantenerse como requisito obligatorio para la demanda judicial contra el Estado?**, **¿el agotamiento obligatorio de la Vía Gubernativa o Administrativa atenta contra la tutela judicial efectiva, es decir, el acceso a los Tribunales?**, **¿se lesionan derechos y garantías consti-**

tucionales?, ¿se cumple con los fines de la institución?, ¿resulta justificada su existencia?, ¿deberíamos proponer cambios o eliminarla?

La interpretación más favorable a la eficacia expansiva y progresiva de los Derechos Fundamentales de los administradores a una justicia pronta y cumplida y a la igualdad en Sede Administrativa, impone replantearse el carácter obligatorio del **agotamiento de la Vía Gubernativa** impuesto por el legislador. En efecto, debe entenderse que el **agotamiento de la Vía Gubernativa** debe quedar a la **libre elección o libre albedrío del administrado**, de modo que sea éste quien, después de efectuar un juicio de probabilidad acerca del éxito eventual de su gestión en sede administrativa, decida si interpone o no los recursos recursivos o gubernativos o acciona directamente ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

En ningún caso se trata de **eliminar el agotamiento** de la vía administrativa, ni de mermar la capacidad de la Administración Pública de revisar la legalidad o legitimidad de sus propios actos, sino de colocar la opción al **administrado de agotar la vía administrativa a través del ejercicio de los correspondientes recursos administrativos o acudir de modo directo ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa**. Los ciudadanos gozan de una consagración expresa del derecho a escoger entre **la vía administrativa y la contencioso-administrativa**, con fundamento en una **tutela judicial efectiva** que les permita escoger, bien sea por razones de conveniencia o de oportunidad, si agotan o no la vía administrativa u optan por la jurisdiccional.

## XII. CONCLUSIÓN

1. La Vía Gubernativa o Vía Administrativa, debe ser vista como una instancia en la que tanto **Administración** como **Administrado** se benefician, puesto que la primera tiene la posibilidad de revisar su error, volver sobre sus pasos y corregirse, mientras que el segundo puede “colaborar” con la Administración para limar diferencias y hacerle ver su error ya que, en este sentido, el administrado se encuentra mejor posicionado para advertir el yerro administrativo, pues él es el damnificado que acude a la Administración para encontrar conjuntamente una solución a los diferendos, solución esta que puede

consistir en un hacer o no hacer administrativo o bien la anulación, revocación o modificación de un acto.

2. Existe en Panamá una desnaturalización del **procedimiento administrativo**, porque creemos que, a partir del análisis de la situación actual, lo que debe hacerse es pensar en alternativas que recuperen la verdadera razón de ser de la Vía Administrativa la que debe subsistir para facilitarle las cosas al administrado y no para ser obstáculo y así permitirle a la Administración arrogarse el rol de juez y parte negándole al administrado el derecho de acceder a la justicia, con lo cual se pone en jaque una de las principales garantías constitucionales.

3. El agotamiento obligatorio de la Vía Gubernativa debe quedar a la **libre elección del administrado**, de modo que sea éste quien, después de efectuar un juicio de probabilidad acerca del éxito eventual de su gestión en sede administrativa, decida si interpone o no los Recursos Gubernativos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo de Panamá o acciona directamente a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

4. El agotamiento **obligatorio de la Vía Gubernativa** atenta contra el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y el Principio de Igualdad, regulados en la Constitución Nacional de Panamá, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969.

5. El agotamiento Obligatorio de la Vía Gubernativa en Panamá, infringe y vulnera el Derecho a la **Tutela Judicial Efectiva**, es decir, el **acceso a la justicia o a los tribunales** y el Principio de Igualdad, por ende, es **Inconstitucional**.

6. Se hace necesario la creación e implementación de tribunales superiores administrativos de Primera Instancia y Sala Tercera Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Segunda Instancia.

7. Finalizo manifestando que se debe crear un Código Contencioso-Administrativo que regule toda la materia referente al Contencioso-Administrativo en Panamá.



### XIII. BIBLIOGRAFÍA

1. Arauz Sánchez, Heriberto. "Derecho Procesal Administrativo", Universal Books, Panamá, 1ª edición, 2004.
2. Arauz Sánchez, Heriberto. "Nuevo Procedimiento Administrativo General Panameño", Universal Books, Panamá, 2ª edición, 2001.
3. Arauz Sánchez, Heriberto. "La vía gubernativa", Universal Books, Panamá, 1ª edición, 2010.
4. Arjona, Adán Arnulfo. "La reforma del régimen Contencioso-Administrativo en Panamá. Ideas para la acción", en Revista Gestión Pública, Procuraduría de la Administración, edición noviembre 2006.
5. Calderón Sumarriva, Ana y Águila Grados, Bruno. "El ABC del Derecho Administrativo", Egacal, 1ª edición, 2007.
6. Cedeño Alvarado, Ernesto. "Los Recursos Legales Formales en el Proceso Administrativo", Universal Books, Panamá, 1ª edición, octubre 2005.
7. Dromi, Roberto. "Derecho Administrativo". 7ª edición, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina.
8. Chamorro Bernal, Francisco. "La Tutela Judicial Efectiva"; Casa Editorial, S. A, España, Barcelona, 1ª edición, 1994.
9. García-Herreros, Orlando. "Lecciones de Derecho Administrativo", Bogotá, Colombia, Universidad Sergio Arboleda, 1997.
10. Jiménez Meza, Manrique. "El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo", Editorial Jurídica Continental, Tomo I, 2008.
11. Jinesta Lobo, Ernesto. "Manual del Proceso Contencioso-Administrativo, Editorial Jurídica Continental, 1ª edición, 2008.
12. Jinesta L. Ernesto. "Inconstitucionalidad del agotamiento preceptivo de la Vía administrativa: La necesidad de su carácter facultativo. El derecho Público en Iberoamérica", libro Homenaje al profesor Jaime Vidal Perdomo. Tomo II. Editorial Temis, Bogotá, 2010.
13. Hoyos, Arturo. "El derecho contencioso-administrativo en Panamá", Sistemas Jurídicos, S.A, 2007.
14. Molino Mola, Edgardo. "Legislación Contenciosa-Administrativa actualizada y comentada", Universal Books, Panamá, 2ª edición Ampliada, 2006.

15. Mora Guzmán, Alfredo H. "De lo Contencioso administrativo en el Ecuador, fundamentos constitucionales y teóricos prácticos", 1ª edición, Quito, Ecuador, 2012.
16. Moreno Correa, Antonio E. "Nociones Generales sobre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa", Litho Editorial Chen, S.A, Panamá, 2013.
17. Palacios, Luis Alberto. "Derecho Procesal Administrativo", Imprenta Universitaria, Panamá, 2004.
18. Palacio Hincapié, Juan Ángel. "Derecho Procesal Administrativo", Medellín, Colombia, Librería Jurídica Sánchez, 1999.
19. Rivadeneira Bermúdez, Rosember. "Manual de Derecho Procesal Administrativo", Librería Jurídica Sánchez R. LTDA, Medellín, Colombia, Edición 2009
20. Ticona, Víctor. "Análisis y comentarios del Código Procesal Civil", T. I, Lima; Editorial Jurídica Grijley Eirl, 1995
21. Urrutia Sánchez, Ana. "El Bloque de la Constitucionalidad Jurisprudencia Sistematizada", Imprenta Universitaria, Panamá, 1997.
22. Código Judicial de la República de Panamá.
23. Constitución Política de la República de Panamá.