



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 10 de julio de 2023.  
Nota C-103-23

Licenciado  
**Alberto Vásquez**  
Superintendente de Seguros y  
Reaseguros de Panamá  
Ciudad.

**Ref.: Viabilidad jurídica de aplicar el principio de favorabilidad, para la determinación de sanciones administrativas.**

Señor Superintendente:

Me dirijo a su Despacho, en ocasión de dar respuesta a la nota DSR-0577-2023, presentada en esta Procuraduría el 13 de junio de 2023, la cual guarda relación con la viabilidad jurídica de aplicar el principio de favorabilidad para la determinación de sanciones administrativas.

Concretamente nos consulta lo siguiente:

*“Estimando las facultades punitivas del Estado, y respetando las garantías o derechos reconocidos a los administrados, ¿resulta viable como criterio jurídico de interpretación, apreciar principios de orden penal, como el principio de irretroactividad y el principio de favorabilidad, para la aplicación del orden administrativo sancionador?”*

I. Criterio de la Procuraduría:

Con relación a su interrogante, es la opinión de este Despacho que la aplicación del principio de favorabilidad (*en cuanto los criterios de gradación/imposición de las multas*) en los procedimientos administrativos sancionatorios que se siguen ante la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a los sujetos obligados del sector de seguros del grupo A o del grupo B, por la infracción de disposiciones en materia de prevención de BC/FT/FPADM, no se encuentra reconocido dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, de existir procedimientos administrativos iniciados, cuyo procedimiento aplicable adolezca de alguna garantía procesal fundamental, de las consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, la autoridad administrativa encargada de decidir tendría que suplir dicho vacío procedimental, por la vía del control de convencionalidad, de manera

similar a lo indicado en el fallo de 27 de noviembre de 2008, dictado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.<sup>1</sup>

A. Consideraciones Previas.

Antes de abordar los sustentos que nos permitieron arribar al criterio antes externado, es pertinente hacer una breve referencia a los principios de “irretroactividad de las leyes” y “favorabilidad” en materia penal, conforme los regula el ordenamiento positivo panameño.

En tal sentido, el artículo 46 de la Constitución Política de la República señala:

**“Artículo 46.** Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. **En materia criminal** la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada.”  
(Resaltado del Despacho)

La citada norma constitucional, como es posible apreciar, establece como regla general en cuanto a la aplicación de la ley en el tiempo, la imposibilidad de aplicar las leyes de la República<sup>2</sup> a hechos o situaciones anteriores a su entrada en vigencia. Asimismo, el citado precepto constitucional exceptúa de dicha regla a las leyes promulgadas por motivos de orden público o de interés social, excluyendo igualmente las normas legales en materia penal, que sean favorables al reo, las cuales tendrán aplicación preferente (Principio de Favorabilidad).

El artículo 14 del Código Penal, en concordancia con el artículo 17 del mismo cuerpo de normas, desarrolla la citada norma constitucional en el ámbito penal, así:

**“Artículo 14. La ley favorable al imputado se aplicará retroactivamente.**

Este principio rige también para los sancionados aun cuando medie sentencia ejecutoriada, siempre que no hayan cumplido totalmente la pena.

El reconocimiento de esta garantía se hará de oficio o a petición de parte.” (Resaltado del Despacho)

**“Artículo 17. Los delitos son penados de acuerdo con la ley vigente al tiempo de la acción u omisión,** independientemente de

---

<sup>1</sup> Fallo de 27 de noviembre de 2008, dictado dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licda. Norma Sánchez de Torrijos, en representación de María del Carmen Lezcano Contreras para que se declare nula por ilegal, la Resolución N°DG-261-05 de 16 de agosto de 2005, emitida por el Director General de la Policía Técnica Judicial, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. (Exp. N° 790-05).

<sup>2</sup> Y por derivación de dicho principio, las disposiciones reglamentarias dictadas por el Órgano Ejecutivo en ejercicio de la potestad reglamentaria y demás normativa de inferior jerarquía normativa, subordinada a las mismas.



cuando se produzca el resultado. **Queda a salvo el supuesto previsto en el artículo 14 de este Código.**” (Resaltado y cursiva del Despacho)

En sus comentarios al Título I del Texto Único del Código Penal de la República de Panamá, la autora Hiroko Tinoco Naranjo, se refirió al alcance del principio de favorabilidad en el ámbito penal, en los siguientes términos:

“Tal como se aprecia del texto constitucional, el principio de favorabilidad **conlleva que a los sujetos vinculados a dichos procesos (sea como imputado, acusado o condenado), se les aplicará preferentemente la ley más favorable, constituyéndose en una excepción al principio de cosa juzgada.**

En palabras del jurista Juan Fernández Carrasquilla, este principio conmina al administrador de justicia a aplicar “... la ley penal más benigna de entre todas las vigentes entre el tiempo del hecho y del juicio, a condición, claro está, de que todo el hecho se haya perpetrado bajo una u otra ley, pues si se perpetró bajo ambas sólo cabe racionalmente preferir la última bien sea porque resulta ser la más favorable (6).

(...)”<sup>3</sup>(Resaltado del Despacho)

El principio de favorabilidad igualmente se encuentra consagrado a nivel convencional, en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la República de Panamá, a través de la Ley N°15 de 28 de octubre de 1977. Dicha norma jurídica señala lo siguiente:

“Artículo 9. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE RETROACTIVIDAD.

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran **delictivos**, según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del **delito**. Si con posterioridad a la comisión del **delito** la ley dispone la imposición de una pena más leve, el **delincuente** se beneficiará de ello.”

Sobre el alcance del artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su aplicación en materia de sanciones administrativas, en sentencia proferida dentro del **caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos puntualizó lo siguiente:

---

<sup>3</sup> Naranjo, Hiroko Tinoco. Texto Único del Código Penal de la República de Panamá (Comentado). Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Panamá, 2015. Pg. 26.

106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, **en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor.** De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los **principios de legalidad** y de **irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.**

107. En suma, en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.” (Resaltado y subraya del Despacho)

Como es posible advertir, la normativa constitucional, legal y convencional citada establece y desarrolla el principio de favorabilidad, **circunscribiendo su aplicación al ámbito penal.** Se observa también que la jurisprudencia interamericana citada, relativa al artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en aras de preservar la seguridad jurídica, enfatiza la aplicación de los principios de legalidad e irretroactividad en las actuaciones de todos los órganos del Estado, especialmente, en el ejercicio del poder punitivo atribuido a éste.



## B. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración.

El Acuerdo N°03 de 24 de noviembre de 2022 “*Por el cual se reglamentan las disposiciones de prevención del Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*”, regula en su Título V lo concerniente al “Régimen Sancionatorio” que, en su calidad de organismo de supervisión conforme a la Ley N°23 de 27 de abril de 2015, le corresponde aplicar a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a todos los sujetos obligados del sector de seguros del grupo A o del grupo B, que infrinjan las disposiciones en materia de prevención de BC/FT/FPADM<sup>4</sup> vigentes, tomando en consideración la magnitud del daño, los perjuicios causados a terceros y la reincidencia del infractor. (Cfr., artículo 1)

Una lectura atenta de las disposiciones jurídicas que integran dicho régimen sancionatorio especial permite constatar que, en lo concerniente a la aplicación de las sanciones, el mismo no contempla normas que establezcan, definan o remitan a la aplicación del principio de favorabilidad, como principio rector del procedimiento sancionatorio en materia de BC/FT/FPADM.

Tampoco la jurisprudencia nacional se ha pronunciado en el sentido de que en los procedimientos sancionatorios en general, o de modo específico, en el procedimiento sancionatorio aplicable a los sujetos obligados del sector de seguros del grupo A o del grupo B que violen disposiciones en materia de prevención de BC/FT/FPADM, resulte aplicable el *principio de favorabilidad* para la imposición de la sanción correspondiente.

De hecho, si bien es cierto que los fallos proferidos por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 25 de agosto de 2005, 27 de noviembre de 2008 y 5 de julio de 2010 (citados en su nota), reconocen la aplicación de principios del orden penal en los procedimientos administrativos sancionatorios (vg., principio de culpabilidad y principio de debido proceso legal), pero con ciertos matices por la naturaleza administrativa del proceso; ninguno de ellos se pronuncia sobre la aplicación del principio de favorabilidad en, cuanto al criterio para la gradación/imposición de las multas.

De los mencionados pronunciamientos jurisprudenciales, cabe hacer referencia al fallo de 27 de noviembre de 2008, en el cual, Sala Tercera precisó el fundamento constitucional y convencional de la potestad sancionadora del Estado o de la Administración, en los siguientes términos:

“En relación a este punto debemos manifestar que el fundamento Constitucional de la Potestad Sancionadora del Estado o de la Administración lo encontramos en el Título III denominado de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I de Las Garantías Fundamentales, **artículo 32 de nuestra Carta Magna integrada con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977**, que a la letra establecen lo siguiente:

---

<sup>4</sup>Siglas alusivas a la expresión “Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”.

**"Artículo 32:** Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, **policiva** o **disciplinaria**." (Resaltado del Despacho)

(...)

**"Artículo 8. Garantías Judiciales.**

1. 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".

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.



5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia".

De acuerdo con la norma citada en el ejercicio de esta potestad sancionadora que tiene el Estado, en la esfera judicial como en el ámbito administrativo, **se tiene garantizar el cumplimiento del derecho al debido proceso que consagra la Constitución.**

**El contenido esencial del debido proceso a que alude la norma constitucional en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, elevada a rango constitucional, integra los derechos a ser juzgado por tribunal competente, independiente e imparcial, preestablecido en la ley; permitir la bilateralidad y contradicción, aportar pruebas en su descargo, obtener sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones, la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, y que se ejecute la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada.**

En consecuencia, en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal.

(...)"

Aclarado este punto, es pertinente anotar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 del aludido Acuerdo N°03 de 2022, el procedimiento sancionador previsto en el mismo es aplicable a partir de su entrada en vigencia. Dicha norma jurídica expresa lo siguiente:

**“Artículo 68. De la vigencia.** Este Acuerdo entrará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

**El procedimiento sancionador previsto en el presente Acuerdo se aplica a partir de su vigencia.”** (Resaltado del Despacho)

En virtud de lo indicado y siendo que el Acuerdo N°03 de 2022 fue publicado en la Gaceta Oficial Digital N°29693-A el martes **3 de enero de 2023**, es claro a juicio de este Despacho que, en atención al principio de estricta legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que expresamente les autoriza la Ley, el procedimiento sancionatorio establecido en dicho instrumento normativo sólo podría aplicarse a los procedimientos iniciados a partir de esta fecha.

No obstante, y en todo caso, de existir procedimientos administrativos en curso, cuyo procedimiento aplicable adolezca de alguna garantía procesal fundamental, de las consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, la autoridad administrativa encargada de decidir tendría que suplir dicho vacío procedimental, por la vía del control de convencionalidad, de manera similar a lo indicado en el citado fallo de 27 de noviembre de 2008, dictado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

En consecuencia, esta Procuraduría opina, en respuesta a la interrogante planteada que la aplicación del principio de favorabilidad (*en cuanto los criterios de gradación/imposición de las multas*) en los procedimientos administrativos sancionatorios que se siguen ante la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, a sujetos obligados del sector de seguros del grupo A o del grupo B, por la infracción de las disposiciones en materia de prevención de BC/FT/FPADM, no se encuentra reconocido por el ordenamiento jurídico panameño.

Esperamos de esta manera haberle ofrecido una respuesta objetiva sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,



**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/dc  
C-090-23

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**