



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de julio de 2024
Nota C-133-24

Licenciado

Agenor Correa P.

Vicepresidente de Asesoría Jurídica
de la Autoridad del Canal de Panamá
Ciudad.

Ref.: Facultad de la Autoridad del Canal de Panamá, para establecer en los reglamentos emitidos por la Junta Directiva, sanciones administrativas a las personas naturales o jurídicas que infrinjan la Ley No.19 de 11 de junio de 1997 “*Por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá*” y demás disposiciones concordantes.

Licenciado Correa:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No. OAJ/24-0523 de 26 de junio de 2024, a través de la cual eleva a este Despacho, una consulta relacionada con la facultad de la Autoridad del Canal de Panamá, para establecer en los reglamentos emitidos por la Junta Directiva, sanciones administrativas a las personas naturales o jurídicas que infrinjan la Ley No.19 de 11 de junio de 1997 “*Por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá*” y demás disposiciones concordantes.

Específicamente consulta lo siguiente:

“...
Con base en todo lo expuesto, agradecemos su opinión respecto a si la ACP tiene la facultad de establecer sanciones en sus reglamentos contra personas naturales o jurídicas, que infrinjan las disposiciones contempladas en la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, Por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, o las disposiciones contenidas en los reglamentos emitidos por la Junta Directiva de la ACP, entre ellos el Reglamento de Uso de Áreas de Compatibilidad con la Operación del Canal y de las Aguas y Riberas del Canal, así como el Reglamento sobre Ambiente Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”.

En atención a su interrogante, esta Procuraduría comparte el criterio jurídico expresado en su consulta, en el sentido que la Autoridad del Canal de Panamá, ostenta un Régimen

Jurídico Constitucional y legal que le otorga una autonomía¹ financiera, patrimonio propio y derecho a administrarlo, a quien le corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y conservación del Canal de Panamá; lo que le permite a la Junta Directiva en atención a las funciones establecidas por el artículo 319 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 18 de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, incorporar en sus reglamentos, sanciones administrativas a aquellas personas naturales o jurídicas, que realicen actos que pongan en riesgo el funcionamiento continuo, seguro, eficiente y rentable del Canal de Panamá.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permitieron arribar a este criterio legal.

- **Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.**

I. Del Principio de Legalidad.

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Panamá, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra enuncian:

“Artículo 18. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

*“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al **principio de estricta legalidad**. ...”*

(Lo resaltado es del Despacho)

Conforme este principio de derecho público, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita².

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la*

¹ *“La condición de autónoma de una institución lleva implícita la facultad de auto normarse, que eso es lo que significa autonomía, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelven”.* Sentencia de 19 de diciembre de 1991.

² *“... se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados”.* Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.” (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, manifestó lo siguiente:

“...
Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados”

Se desprende así, con meridana claridad, que los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones, emitan los servidores públicos, deben limitarse a lo permitido por la ley y, en estricto cumplimiento del mandato constitucional; tal comportamiento, revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

II. Del régimen jurídico de la Autoridad del Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá, está constituida como una persona jurídica autónoma de derecho público, creada mediante el artículo 316 del Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá y sujeta a un régimen especial conformado por las disposiciones del mencionado Título, a quien le corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable, con patrimonio propio y derecho a administrarlo.

Así mismo, el citado artículo 316 *ibídem*, le otorga a la Autoridad del Canal de Panamá, la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituido por las aguas de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que determine la ley.

Este mandato constitucional, fue desarrollado por el artículo 4 de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997³ “*Por la que se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá*”. Veamos:

“Artículo 4. *A la Autoridad le corresponde privativamente la operación, administración, funcionamiento, conservación,*

³ Cfr. Gaceta Oficial Digital No. 23, 309 del viernes 13 de junio de 1997.

mantenimiento, mejoramiento y modernización del canal, así como sus actividades y servicios conexos conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que el canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. La Autoridad podrá delegar en terceros, total o parcialmente, la ejecución y desempeño de determinadas obras, trabajos o servicios, conforme a esta Ley y los reglamentos”

En concordancia con lo anterior, los artículos 5, 6 y 11 de la citada Ley No.9 de 1997, establece que:

*“**Artículo 5.** El objetivo fundamental de las funciones reconocidas a la Autoridad, es que el canal siempre permanezca abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todos los Estados del mundo, sin discriminación, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la Constitución Política, en los tratados internacionales, en esta Ley y en los reglamentos. Debido al carácter de servicio público internacional esencialísimo que cumple el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna”*

*“**Artículo 6.** Corresponde a la Autoridad, la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal...”*

*“**Artículo 11.** Corresponde a la Autoridad, la responsabilidad primaria de proveer lo necesario para asegurar la adecuada protección y vigilancia de las instalaciones del canal, así como garantizar la navegación segura y libre de interferencias por lo cual coordinará con los organismos policivos encargados de guardar la integridad de los bienes públicos y particulares.*

La autoridad dictará reglas de acceso a las instalaciones del canal, a sus aguas y ribera; señalará restricciones de uso de tierra y aguas por razones de conveniencia funcional o administrativa y, en general, cuidará la seguridad de las personas, naves y bienes que se encuentren bajo su responsabilidad.

Cuando se trate de procesos policivos o penales por faltas y delitos ocasionados al canal y a las naves, los informes de la Autoridad se constituirán en indicios graves de los hechos investigados” (Lo destacado es nuestro).

De las normas previamente expuestas, se desprende con claridad que, la Autoridad del Canal de Panamá, deberá velar por el correcto funcionamiento continuo, seguro, eficiente y rentable del Canal de Panamá, así como la administración, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá; para lo cual dictará reglas de acceso a las instalaciones del canal, a sus aguas y ribera, y señalará las restricciones de uso de tierra y aguas por razones de conveniencia funcional o administrativa y, en general, cuidará la seguridad de las personas, naves y bienes que se encuentren bajo su responsabilidad.

En atención a estas competencias, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante en Sentencia de 29 de abril de 2015, indicó lo siguiente:

“Queda claro entonces que, es la Autoridad del Canal de Panamá la que tiene el mandato legal de ‘administrar los recursos hídricos’, de la referida cuenca para garantizar, ‘el funcionamiento del canal y el abastecimiento de aguas para consumo de las poblaciones aledañas’, además de ‘salvaguardar los recursos naturales de la cuenca’, cuya permanencia asegura precisamente la no disminución de dichos recursos hídricos.

...
Si la Autoridad del Canal no cumple con esa misión, el funcionamiento del Canal se podría ver truncado; por ello, la Autoridad del Canal de Panamá es el responsable de los recursos conservacionistas de la Cuenca Hidrográfica, pues son los que garantizan el funcionamiento del Canal de Panamá en condiciones óptimas; es decir de forma seguirá, continua, eficiente y rentable, y de ello debe ser consciente el panameño, en futuras leyes que se expidan sobre este tema en particular.
...”

De lo anterior, se desprende la responsabilidad que tiene la Autoridad del Canal de Panamá, de la conservación de los recursos de la Cuenca Hidrográfica para garantizar el funcionamiento seguro, continuo y rentable del Canal.

Una vez aclaradas las competencias constitucionales y legales otorgadas a la Autoridad del Canal de Panamá, entonces procederemos a verificar la organización administrativa, a fin de definir el ente competente para emitir las reglamentaciones respectivas.

En ese sentido, tenemos que los artículos 318 y 319 de la Constitución Política, señala que la Autoridad del Canal de Panamá, estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once (11) directores, los cuales tendrán las siguientes funciones:

***“Artículo 319.** La Junta Directivas tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de otras que la Constitución y la Ley determinen:*

...
6. Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional.

...”. (Lo destacado es nuestro)

En concordancia con lo anterior el artículo 18 de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, establece que además de las facultades otorgadas por la Constitución Políticas, la Junta Directiva tendrá las siguientes:

“Artículo 18. Además de las facultades que le confiere la Constitución Política, la Junta Directiva ejercerá las siguientes funciones:

...
5. Aprobar, conforme a la autoridad que le conceden las normas generales pertinentes establecidas en esta Ley, los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, incluyendo los siguientes:

...
b. El reglamento para desarrollar las facultades del artículo 6 de esta Ley.

...
i. El reglamento para la aplicación de las leyes sobre conservación ecológica, de manera que no afecte el adecuado funcionamiento del canal.

j. El reglamento en materia de vigilancia y seguridad del canal.

m. los reglamentos de sanidad, salubridad y seguridad, relacionados con el tránsito de naves y las áreas reservadas para la operación del canal.

...
17. Ejercer las demás funciones y atribuciones que le confieran la Ley y los reglamentos”.

De lo anterior, se observa que la Junta Directiva tiene la facultad constitucional y legal de aprobar privativamente los reglamentos necesarios para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal; así, como la responsabilidad de expedir las reglamentaciones concernientes a la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la ley determine.

En ese sentido, la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, expidió el Acuerdo No.116 de 27 de julio de 2006, que aprueba el reglamento sobre Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, el cual tiene el siguiente objetivo:

“Artículo 1. Este reglamento tiene por objeto desarrollar las normas generales sobre ambiente contenidas en la Ley Orgánica de la Autoridad en materia de administración, protección, uso, conservación y mantenimiento de recurso hídrico de la Cuenca hidrográfica del Canal, coordinar la administración, conservación y uso de los recursos naturales en estas áreas, establecer las normas ambientales aplicables a las áreas patrimoniales de la Autoridad del Canal de Panamá y las áreas bajo su administración privativa, así como los términos y condiciones ambientales exigidos por la Autoridad del Canal dentro del área de compatibilidad con la operación del Canal y Cuenca Hidrografía del Canal de Panamá”

De la normativa anterior, se infiere que el reglamento de Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, serán aplicables a las áreas patrimoniales de la Autoridad del Canal de Panamá y las áreas bajo su administración privativa, así como los términos y condiciones ambientales exigidos por la Autoridad del Canal dentro del área de compatibilidad con la operación del Canal⁴ y Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

En ese sentido, tenemos que el Reglamento de uso de estas áreas de compatibilidad⁵, le otorga al Administrador, la facultad del regular, suspender o detener las actividades dentro y fuera del área de compatibilidad del Canal. Veamos:

“Artículo 38. El Administrador adoptará las medidas necesarias a fin de regular, suspender o detener actividades dentro o fuera del área de compatibilidad del Canal, que pudiesen afectar o alterar el desarrollo normal de la administración y la operación eficiente y segura del Canal.

El Administrador coordinará con las autoridades competentes cuando fuere necesario”

De lo anterior, se desprende que el Administrador deberá ejecutar las políticas dictadas por la Junta Directiva dentro de sus reglamentos, y adoptar las medidas necesarias para que las actividades que se desarrollen dentro del área de compatibilidad del Canal, no afecte su desarrollo normal, eficiente y seguro.

Como complemento a lo previamente expuesto, consideramos oportuno citar el fallo de 21 de marzo de 2002, emitido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el cual explica que las entidades públicas autónomas, como es el caso de la Autoridad del Canal de Panamá, gozan de una potestad reglamentaria. Veamos:

“Para considerar el tema relativo a la potestad reglamentaria en Panamá es necesario partir del contenido del numeral 14 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual señala como atribución del Presidente o de la Presidenta de la República con la participación del Ministro respectivo, la reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto no de su espíritu.

El surgimiento de algunos fenómenos como el crecimiento del Estado panameño y la modernización y especialización de varios de sus componentes, han llevado en la práctica al reconocimiento u otorgamiento a través de normas legales de facultades

⁴ Para efectos del citado reglamento se define en su artículo 4 lo siguiente: **ÁREA DE COMPATIBILIDAD CON LA OPERACIÓN DEL CANAL:** Área Geográfica que incluye las tierras y aguas descritas en el Anexo A de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, en la cual se podrán desarrollar exclusivamente actividades compatibles con el funcionamiento del canal”
<https://pancanal.com/fundamentos-legales/>

⁵ Aprobado mediante Acuerdo No. 151 del 21 de noviembre de 2007, modificado por el Acuerdo No. 245 de 30 de octubre de 2012- <https://pancanal.com/fundamentos-legales/>

reglamentarias a distintos entes públicos sobre materias de su competencia. Según la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan. Sobre este particular el Pleno de la Corte expresó en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991 lo siguiente:

'De lo anterior, se puede apreciar que es característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan. Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.

La Corte no está de acuerdo con el advertidor de que le corresponde al Ejecutivo reglamentar los servicios que prestan las instituciones autónomas, ya que ello atentaría contra el principio de autonomía que la Constitución les otorga. Esto no significa que la autonomía sea independencia y se conviertan en una república aparte. La autonomía de una institución está regida por todas las leyes del país y están sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a los Tribunales de la Nación y a las limitaciones y excepciones que su propia ley de autonomía les imponga. Por ello no prospera el cargo de violación del artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional.

La condición de autónoma de una institución lleva implícita la facultad de auto normarse, que eso es lo que significa autonomía, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelven'

...” (Lo destacado es nuestro).

De ahí, tenemos que nuestra Máxima Corporación de Justicia, a través de los años, ha reiterado su jurisprudencia y, el criterio respecto a que la Autoridad del Canal de Panamá, cuenta con la facultad de auto normarse, dentro del ámbito de servicio y prestaciones que brinden, lo que a nuestro juicio incluiría, la potestad de incorporar sanciones administrativas a aquellas personas naturales o jurídicas, que realicen actos que pongan en riesgo el funcionamiento continuo, seguro, eficiente y rentable del Canal de Panamá.

En resumen:

1. La Autoridad del Canal de Panamá, ostenta un régimen jurídico constitucional y legal, que le otorga una autonomía financiera, patrimonio propio y derecho a administrarlo, cuyo objeto fundamental es que el Canal siempre permanezca abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido, de las naves de todos los Estados del mundo;
2. Que en el caso de la Autoridad del Canal de Panamá, al ser una entidad autónoma tiene facultad de auto normarse, lo que le permite emitir reglamentaciones en el ámbito de servicio y prestaciones que brinden; y,
3. Que la Junta Directiva de dicha autoridad tiene entre sus facultades aprobar los reglamentos necesarios y convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal; así como todo lo concerniente a la administración, manteniendo, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal.

De todo lo antes expuesto, podemos concluir que, la Autoridad del Canal de Panamá, ostenta un régimen jurídico constitucional y legal, que le otorga una autonomía financiera, patrimonio propio y derecho a administrarlo, a quien le corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y conservación del Canal de Panamá; lo que le permite a la Junta Directiva en atención a las funciones establecidas por el artículo 319 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 18 de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, incorporar en sus reglamentos, sanciones administrativas a aquellas personas naturales o jurídicas, que realicen actos que pongan en riesgo el funcionamiento continuo, seguro, eficiente y rentable del Canal de Panamá.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ca
C-118-24

