



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de noviembre de 2020
C-136-20

Magister
Tayra Ivonne Barsallo Z.
Director General
Autoridad Nacional de Aduanas
Ciudad.

Ref: Aplicación del artículo 65 del Decreto de Gabinete N° 29 de 18 de agosto de 2004 con respecto al artículo 86 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su Nota No. 475-2020-ANA-OAL-DG de 22 de octubre de 2020, recibida en esta Procuraduría el 28 de octubre del mismo año, en la que nos consulta ¿en qué casos el Comité Disciplinario aplica de forma exclusiva la norma descrita en el artículo 65 del Decreto de Gabinete 29 de 2004 y en qué casos utiliza las disposiciones de la Ley 38 de 2000? en el evento que se presente una queja administrativa en contra de un funcionario público aduanero”.

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que en el evento que se presente una queja administrativa en contra de un funcionario público aduanero se le aplica las normativas del Decreto de Gabinete N° 29 de 18 de agosto de 2004 y las del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas. El artículo 86 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 no aplica porque los instrumentos jurídicos antes señalados establecen los procedimientos para dar inicio a la investigación administrativa.

Fundamentamos esta opinión en las en las siguientes consideraciones:

El artículo 65 del Decreto de Gabinete N° 29 de 2004 dispone:

“**Artículo 65.** Inicio de la Acción. El proceso disciplinario se iniciará por denuncia, de oficio o queja, quedando el Comité disciplinario obligado a darle curso a la misma conforme a las disposiciones contenidas en el presente código. El proceso disciplinario debe iniciarse en un plazo máximo de tres días a partir del recibo de la denuncia o queja” (Subrayado nuestro).

Por su parte, el artículo 86 de la Ley N° 38 de 2000 señala:

“**Artículo 86.** Acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la motivaron, para lo cual emitirá una resolución ordenándola.

En esta resolución, que es de mero obediencia, se enunciarán las principales diligencias y pruebas que deben realizarse y practicarse en el curso de la investigación. En esta resolución se ordenará adoptar todas las medidas que, conforme a la ley, resulten necesarias de acuerdo con la situación jurídica comprobada en la investigación respectiva; lo que incluye la aplicación de las sanciones disciplinarias, la denuncia al Ministerio Público de los hechos que configuren o puedan configurar un delito y otras que ordene la Ley.”

El artículo 65 lo que establece es que la investigación disciplinaria, que puede ser por denuncia, de oficio o por queja, debe darse dentro del término máximo de tres días a partir que la autoridad que debe investigar el asunto reciba la denuncia o la queja; el mismo, contiene un término de prescripción, para poder iniciar el proceso, pero el artículo 82 de este Decreto de Gabinete establece un término de prescripción mayor, como después veremos.

Por su parte, el artículo 86 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, contiene la forma que deben seguir los procesos administrativos, cuando no exista una ley especial que los regule, pero es el caso que el Decreto de Gabinete N° 29 de 18 de agosto de 2004 y la Resolución N° 097 de 22 de noviembre de 2010, “Por la cual se adopta el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas”, contienen el procedimiento especial, que se debe aplicar al caso objeto de su consulta.

Así, el artículo 55 del Decreto de Gabinete N° 29 de 2004 señala que le corresponde al Comité Disciplinario velar por la aplicación del Código y sustanciar los procedimientos disciplinarios ahí previstos, Comité éste, conformado por un representante de la Institución de Aduanara, un representante de los Intermediarios en la Gestión Pública Aduanera, un representante de los Sujetos Pasivos de la Gestión Aduanera, y un representante de la Sociedad Civil de notoria reputación.

En el artículo 68 de este instrumento legal, se establece que cuando el Comité Disciplinario tenga conocimiento de la comisión de un hecho u omisión tipificado como infracción, llevará a cabo el siguiente procedimiento: una indagación preliminar, si a su juicio así lo considera; apertura del proceso disciplinario; formulación de cargos; recepción de los descargos; prácticas de las pruebas decretadas o solicitadas de oficio; alegatos finales de las partes, y recomendación del fallo.

Asimismo, este Decreto de Gabinete señala lo que debe contener el auto que ordena la apertura del proceso disciplinario, así:

“**Artículo 70.** Apertura del Proceso Disciplinario. El auto que ordena la apertura del proceso disciplinario deberá contener:

- a) Breve descripción del hecho u omisión que se investiga, lugar y fecha de la comisión u omisión, si se conocieren y su carácter de falta disciplinaria;

- b) Nombre e identificación del presunto infractor investigado;
- c) Pruebas que ordene practicar;
- d) Orden de comunicar al superior jerárquico del investigado y al Director de la Aduana la apertura del proceso;
- e) Orden de notificar al investigado la apertura del proceso en su contra;
- f) Disposiciones legales presuntamente violadas;
- g) Indicación del lugar al cual debe acudir el investigado.”

El término para adelantar y concluir el Proceso Disciplinario es de tres (3) meses contados a partir de la fecha en que el Comité Disciplinario tuvo conocimiento de los hechos o de la fecha del cierre de la investigación preliminar, cuando ella tuviere lugar, según lo dispone el artículo 82 del Decreto de Gabinete.

La Resolución N° 097 de 22 de noviembre de 2010, indica en su artículo 114 que “La investigación sumaria de los hechos que conlleve a la aplicación de sanciones disciplinarias al servidor público, deberá practicarse con la mayor celeridad de manera que se cumpla con los plazos establecidos para la presentación del informe. En caso de faltas administrativas que conlleve la aplicación de sanción de amonestación descritas con suspensiones, el informe se remitirá al superior jerárquico que solicita la imposición de las sanciones.”

No obstante, si el término para adelantar y concluir el Proceso Disciplinario es tres (3) meses contados a partir de la fecha en que el Comité Disciplinario tuvo conocimiento de los hechos o de la fecha del cierre de la investigación preliminar, entonces tenemos que este es el término de prescripción para adelantar la investigación, de acuerdo al principio de especialidad consagrado en el numeral 2 del artículo 14 del Código Civil, que señala:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las siguientes reglas:

1. ...
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior...”

Con vista a las anteriores consideraciones, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que en el evento de que se presente una queja administrativa en contra de un funcionario público aduanero se le aplica las normativas del Decreto de Gabinete N° 29 de 18 de agosto de 2004 y las del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas.

El artículo 86 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 no aplica, porque dichos instrumentos establecen el procedimiento para dar inicio a la investigación administrativa.

Cabe mencionar que si el servidor público es de Carrera Aduanera, estará sujeto al régimen disciplinario establecido en el Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008, "Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero" y al Decreto Ejecutivo N° 47 de 25 de junio de 2009, "Por el cual se reglamenta el Título XIV del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008 que creó la Carrera Aduanera", en los casos contemplados en este Decreto Ejecutivo; no obstante, si la conducta, no está regulada en este Decreto Ejecutivo, entonces se les aplicará el Decreto de Gabinete N° 29 de 2004 y el Reglamento Interno regulado en la Resolución N° 097 de 2010, de acuerdo a lo que dispone el artículo 6 de dicha Resolución.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac