



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de septiembre de 2023
Nota C-138-23

Licenciado
Carlos Boris Ordoñez
Director General de la
Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.
Ciudad.

Ref.: Interpretación de normas de procedimiento administrativo que parecen colisionar entre ellas.

Licenciado Ordoñez:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a la Nota No. OAL-058 de 12 de septiembre de 2023, mediante la cual el licenciado Sidney Richards, jefe de la Oficina de Asesoría Legal de esa Dirección, consulta a esta Procuraduría en cuanto a la fiel interpretación sobre normas de procedimiento administrativo que parecen colisionar entre ellas, pudiendo afectar la buena marcha de la administración en su institución.

Luego del análisis de lo consultado, esta Procuraduría estima que cuando existan normas de procedimiento administrativo que parecen colisionar entre ellas, se aplicará el Principio de especialidad consagrado en el artículo 14 del Código Civil, que establece: “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, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate”. Por lo tanto, la aplicación de la norma especial se encuentra revestida de legalidad.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia indicarle, que la respuesta brindada a la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración.

A. Del Principio de Legalidad.

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar, es el que hace referencia a los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

a. Marco Constitucional.

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

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

b. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000).

“**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 subrayado es nuestro).

Estos principios fundamentales de derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita¹.

1. El Principio de Especialidad de la Norma.

En primer lugar, debemos iniciar este análisis señalando que el Principio de Especialidad de la Norma nace de los elementos básicos que conforman la Teoría General del Derecho², del cual surgieron tres (3) criterios para determinar su aplicación. Veamos:

- La jerarquía (norma de rango superior sobre rango inferior).
- La especialidad (norma especial priva sobre norma general).
- La temporalidad (norma posterior que prima sobre la norma anterior).

Etimológicamente, el principio de especialidad, hace referencia al: “*Criterio que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general... la materia regulada al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. La preferencia aplicativa de la norma regulada de una especie de criterio género sobre la norma regulada de tal género en su totalidad. La norma representa el género y la que regula la especie posee elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género*”³

¹“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 7 de julio de 2022.

² NEVES MUJICA, Javier. Introducción al Derecho de Trabajo. Lima: ARA Editores, 1997, p.135.

³ <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-especialidad>

En contexto, tenemos que el Principio de Especialidad, ha sido explicado por diversos autores como Emilio Betti⁴, quien en su obra “Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos, lo definió como: “...**la prevalencia de la *lex posterior* sobre la *lex anterior* o de la *lex specialis* sobre la *lex generalis*”**. Es decir, la ley especial prima sobre la ley general.

Por su parte, Quezada-Salcedo, se ha referido a este principio como: “*El principio de prevalencia como regla de resolución de colisiones normativas tiene como característica esencial producir la inaplicación de la norma autonómica válida que se opone a la norma estatal válida sin afectar, a la validez de la inaplicada*⁵”.

En otras palabras, el Principio de Especialidad, determina la supremacía que tendrá la ley especial sobre la ley general, en los casos que exista un conflicto entre dos o más normas que regulen la misma materia.

Este principio fundamental de derecho, ha sido recogido en nuestra legislación como un elemento esencial de la hermenéutica legal, el cual se encuentra consagrado en el artículo 14 del Código Civil, el cual es del tenor siguiente:

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

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tengan carácter general.
2. **Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad** y se hallaren en un mismos Código, se preferirá la disposición consignada en el Artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, **se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate”**

En efecto, de la norma arriba descrita se concluye que, al encontrarse dos o más disposiciones que regulen la misma situación jurídica, prevalecerá la norma especial sobre aquella de carácter general. En este sentido, mediante Sentencia de 9 de febrero de 2022, la Corte Suprema de Justicia expresó lo siguiente:

“... de acuerdo al “principio de especialidad”, se hace preferente la aplicación de la jurisdicción especial sobre la general; es decir, que la Jurisdicción natural de donde se genera el acto censurado es la asertiva para ventilar la censura del mismo, toda vez que, el ordenamiento jurídico, ofrece a toda persona que le asiste un derecho, los medios idóneos para accionar ante las jurisdicciones correspondientes, según la materia sobre la cual versa la situación jurídica a examinar, las cuales le ofrece mayores y

⁴ BETTI, Emilio. Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos. Traducido por José Luis de los Mozos. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1975, p. 119.

⁵ De la Quezada- Salcedo Tomás. Los Principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico.

mejores oportunidades para sus intereses, circunstancias con las cuales no se cuenta con la acción de garantías constitucionales, como la que hoy ocupa nuestra atención...”

De acuerdo con la jurisprudencia previamente citada, el Principio de especialidad, opera cuando se produce una colisión de normas válidas, y su fin es determinar la norma aplicable para el caso. Situación que le es ajustable a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre con el procedimiento de notificación de las Resoluciones que otorguen o cancelen los Certificados de Operación.

La afirmación anterior, encuentra su sustento en la propia Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, que creó la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre como una entidad descentralizada del Estado, con personería jurídica, autonomía en su régimen interno y en el manejo de su patrimonio e independencia en el ejercicio de sus funciones, otorgándole a dicha autoridad todas las funciones relacionadas con la planificación, operación y control del transporte terrestre.

Con esa misma finalidad, la referida Ley No. 34 de 20 de julio de 1999, contempló en su artículo 47, el procedimiento de notificación para aquellas resoluciones que emita la citada entidad que otorguen y cancelen los certificados de operación, mismo que es del tenor siguiente:

“Artículo 47. Las resoluciones de la Autoridad que cancelen u otorguen certificados de operación, se notificarán personalmente a los interesados.

En caso de que la notificación no pudiera hacerse efectiva según lo previsto en el párrafo anterior, La Autoridad procederá a fijar un edicto en el lugar de la terminal o piqueta a la que pertenezca el transportista. Vencido el término de cinco días a partir de la fijación del edicto, se entenderá hecha la notificación para los efectos legales que correspondan”

De la normativa citada, se colige que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, posee instrumentos jurídicos especiales para regular todo lo concerniente a la planificación, operación y control del transporte terrestre, a través de la aplicación de procedimientos especiales, como es el caso de la notificación; eximiéndola de esta manera de la aplicación del procedimiento general contemplado en el artículo 94 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, el cual se aplicaría en base al artículo 37, el cual nos permitimos transcribir:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley” (Lo destacado es nuestro).

En ese sentido, reiteramos que para poder aplicar la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 "*Que regula el Procedimiento Administrativo General*", deben ser considerados los siguientes supuestos:

- Que no exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.
- Cuando las leyes especiales contengan lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley.

Como complemento, este Despacho emitió la opinión C-128-2021 de 25 de mayo de 2021, indicando lo que a continuación nos permitimos transcribir:

“Estas dos normas (el artículo 71 del Decreto Ejecutivo N° 599 y el artículo 7 de la Resolución N°11-2017), se aplica cuando se vulneren derechos subjetivos, que son los que ‘corresponde a título personal o individual a una persona natural o jurídica’, y estas normas prevalecen sobre las contenidas en la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, por ser disposiciones especiales, en virtud de lo establecido en el artículo 37 de la referida Ley N° 38 y el artículo 14 del Código Civil...”

De igual forma, han sido diversos los pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, respecto al alcance de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000. En ese sentido, mediante Sentencia de 30 de diciembre de 2011, la Sala expresó lo siguiente:

“Con relación a las alegadas violaciones de la Ley 38 del 2000, las mismas no son procedentes, puesto que las referidas normas no son aplicables al caso in examine; **esto debido a que de conformidad con lo establecido en el artículo 37 ibídem, esta ley aplica cuando no se establezca el procedimiento administrativo especial en trámites básicos e importantes, por lo tanto no siendo aplicable, debido a que este caso se contaba con la aplicabilidad de una ley especial**, del Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se reglamenta la ley 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, el cual fue aplicado en debida forma por la autoridad demandada”

De las normas y consideraciones anteriores, se concluye, que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, debe aplicar lo contemplado en el artículo 47 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, para realizar el trámite de notificación de las Resoluciones que otorgue o cancelen el Certificado de Operación.

2. El Principio del Debido Proceso:

En la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“**Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad

que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Del precepto citado, se desprende que para que se configure el debido proceso es necesario que la entidad que celebre o emita el acto administrativo esté revestida de competencia para ello de acuerdo, con las leyes y reglamentos.

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”

En igual sentido, vale la pena destacar lo anotado por el autor Ossa Arbeláez. Veamos: “*el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes*”⁶

Con el objeto de cumplir con el debido proceso, el artículo 95 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, estableció un procedimiento general respecto las notificaciones de los actos administrativos. Veamos:

“**Artículo 95.** Las notificaciones hechas en forma distinta de las expresadas en esta Ley son nulas.

Sin embargo, siempre que del expediente resultare que la parte ha tenido conocimiento de la resolución que motivó aquella, ello se entenderá como la notificación y surtirá sus efectos desde entonces.”

Si observamos textualmente el contenido de la norma transcrita, la misma hace alusión a la nulidad de toda aquella notificación que se surta en maneras distintas a las contempladas en la referida Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; sin embargo, y como lo hemos indicado en párrafos precedentes, la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, es una norma de carácter especial, que regula mediante su artículo 47, el trámite para las notificaciones de las Resoluciones que otorguen o cancelen los Certificados de Operación, por lo que, la misma, no puede ser considerada como una “*notificación distinta*”, a la que alude el artículo 95 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, por el contrario, el procedimiento de notificación consagrado en el artículo 47 de la Ley Orgánica

⁶ (Cfr. ARBELÁEZ, Ossa, Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239).


de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se encuentra revestido bajo el “*principio de especialidad de la norma*”.

Lo hasta aquí anotado, nos permite establecer que al ser el artículo 47 de Ley No. 34 de 20 de julio de 1999, una normativa especial, su aplicación se sustenta en razón al Principio de especialidad. Por lo que su empleo no vulnera el principio del Debido Proceso⁷ consagrado en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

De ahí que, reiteramos que las notificaciones efectuadas por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, se encuentran contenidas por una ley de carácter especial, por lo que su aplicación no vulnera el principio del debido proceso legal y tampoco acarrea vicios de nulidad del acto administrativo.

Esperamos de este modo haber contestado de manera objetiva, con base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la respuesta ofrecida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
Exp. C-133-23

cc. Lcdo. Sidney Richards R
Jefe de la Oficina de Asesoría Legal.

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

⁷ “Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”. Numeral 33 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.