



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de septiembre de 2024
Nota C-182-24

Licenciado
Eduardo Carrasquilla
Administrador General de la
Autoridad de los Recursos Acuáticos
Ciudad.

Ref.: Procedimiento administrativo sancionador.

Señor Administrador General:

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. AG-729-2024 de 23 de agosto de 2024, a través de la cual eleva a este Despacho, una serie de interrogantes relacionadas con el procedimiento administrativo sancionatorio, establecido en la Ley No.204 de 18 de marzo de 2021¹, “*Que regula la pesca y la acuicultura en la República de Panamá y dicta otras disposiciones*”, en los siguientes términos:

“ ...

Toda vez que la Ley 204, no especifica si debe, o no, ser notificado el proveído de apertura consultamos: ¿Se debe notificar a la parte interesada el proveído de apertura al que hace referencia el artículo 136 de la Ley 204 de 18 de marzo de 2021? De conformidad con el contenido del artículo 89 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000?...

...

Por otra parte, elevamos la consulta, si una vez notificado el proveído de apertura (en el caso que así deba hacerse de acuerdo a la Ley) ¿puede la parte interesada (sin ser solicitado por la Autoridad) algún tipo de información o elementos, que contribuyan a la investigación preliminar que realiza esta Autoridad? ¿Puede la Autoridad solicitar documentos, declaraciones juradas u otros elementos dentro de los 30 días de investigación preliminar? Dispuesta en el artículo 136 de la Ley 204 de 2021, con el fin que contribuyan a robustecer la investigación y que nos permitan un proceso más eficaz y certero, con todos los elementos necesarios para que, de existir mérito se pueda continuar con el proceso y de lo contrario, de no existir

¹ Publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 29244-A del jueves 18 de marzo de 2021.

méritos, ordenar el cierre y archivo del expediente...” (Lo destacado es de la cita).

En atención a su primera interrogante, esta Procuraduría comparte el criterio jurídico expresado en su consulta, cuando sostiene que, al no existir una norma especial que regule el procedimiento de notificación del proveído de apertura de la investigaciones preliminares, al que hace referencia el artículo 136 de la Ley No.204 de 2021, dicha notificación, se deberá realizar conforme a lo establecido en el artículo 89 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.

Con respecto a su segunda y tercera interrogante, somos de la opinión que el procedimiento administrativo sancionatorio al que hace referencia la Ley No.204 de 2021, deberá tutelar en todo momento, el derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el artículo 32 de la Constitución Política; el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, aprobada en nuestro país mediante la Ley No.15 de 28 de octubre de 1997, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, lo que le permite al interesado, como la autoridad, presentar y solicitar documentos, declaraciones juradas u otros elementos que contribuyan a la investigación preliminar.

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 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 meridiana 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. De la Ley No.204 de 18 de marzo de 2021 “Que regula la pesca y la acuicultura en la República en de Panamá y dicta otras disposiciones”

Primeramente, debemos señalar que la Ley No.204 de 2021, establece que la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, constituirá el ente rector del Estado, para administrar y asegurar el cumplimiento y la aplicación de la citada ley, y sus reglamentos³.

Al respecto, el artículo 132 de la citada ley, crea un procedimiento sancionatorio, el cual se encuentra contemplado en el capítulo II, el cual establece que el procedimiento sancionatorio ante dicha autoridad, podrá iniciarse de la siguiente manera:

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.

³ Cfr. artículo 2 de la Ley 204 de 18 de marzo de 2021.

1. De oficio por parte de la autoridad;
2. por denuncia interpuesta por una persona natural o jurídica; o por,
3. denuncia interpuesta por un Estado o alguna de las organizaciones regionales o subregionales de ordenación pesquera.

En ese sentido, tenemos que el artículo 136 ibídem, señala que:

“Iniciado el procedimiento administrativo sancionatorio, mediante proveído de apertura, el cual será de mero trámite, la Autoridad contará con un término de treinta días hábiles para realizar una investigación preliminar del caso. Una vez culminada la investigación, de no existir elementos suficientes para continuar con el proceso, se ordenará el cierre y archivo del expediente.

De existir mérito para continuar con este, la Autoridad, mediante resolución motivada de mero obediencia, expondrá los hechos relacionados con la presunta infracción cometida y formaliza la investigación. La resolución será notificada mediante edicto, y la persona natural, el representante legal, en caso de persona jurídica, el agente residente o el capitán del buque, según correspondan contarán con un término de treinta días hábiles para presentar escrito de contestación, en el que podrán incluirse sus descargos, así como proponer y aducir las pruebas que considere pertinentes. Si la parte no contestaran en el término establecido, el proceso seguirá su curso, y la Autoridad fijará la sanción que corresponda, mediante resolución motivada, dentro de los quince días hábiles siguientes” (Lo destacado es nuestro).

De lo anterior, se desprende entre otras cosas que, la Autoridad contará con un período de treinta (30) días hábiles para realizar una investigación preliminar, misma que inicia con la emisión de un proveído⁴ de apertura de mero trámite⁵, y cuyos resultados indicarán la existencia o no de elementos para el inicio de un proceso o en su defecto el cierre y archivo del expediente. No obstante, cabe resaltar que dicha normativa no prevé el mecanismo de notificación de dicho proveído de apertura; por lo que nos encontramos frente a una laguna de Derecho⁶ en materia de notificación.

En esa línea de pensamiento, el autor Marcial Rubio Correa⁷, señala tres casos en los que se puede considerar que existen lagunas del Derecho, a saber:

⁴ El proveído de apertura ha sido definido por Real Academia Española, en su Edición del Tricentenario (actualizada 2023) en su diccionario de la lengua española, como: *“Resolución judicial interlocutoria o de trámite”*.

⁵ Los actos preparatorios o actos de mero trámite son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella, y cuya condición puede variar...” “...en tanto, que los actos definitivos son los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, es decir, que causan estado. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular” (BATISTA DOMÍNGUEZ, Abilio A. Recursos Extraordinarios y Acciones Judiciales-Manuel Teórico Práctico. Edit. Mundo Jurídico, S. A. Colombia, 2002. pág. 453-454).

⁶ la laguna del derecho puede ser definida como: “aquél suceso para el no existe normativa jurídica aplicable, pero que se considera que debiera estar regulado por el sistema jurídico”

⁷ El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Décima edición.

“1. Cuando el caso que carece de normativa tiene una racionalidad que es sustantivamente igual a la del otro caso si normado, aun cuando ambos son fenoménicamente distintos. Es decir que siendo hechos diferentes en sus apariencias, tienen una esencia común. Ello nos lleva a la analogía y a la ratio legis que la sustenta.

2. Cuando el caso, de no recibir respuesta judicial, generaría una consecuencia que agravia los principios generales del Derecho. Esto nos lleva al problema de integración mediante la recurrencia a dichos principios.

3. Cuando el Derecho ha producido una norma genérica pero vigente, y por lo tanto exigible en sí misma, que requiere una normativa reglamentaria aún no promulgada”

En ese contexto, es claro entonces, que en los supuestos planteados nos encontramos frente a una laguna del Derecho, por cuanto que es evidente la inexistencia de la legislación especial que regule el caso de la notificación del proveído de mero trámite que da inicio a las investigaciones preliminares que adelanta la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.

Es por ello, que ante la falta de normativa que regule la notificación en el caso abordado, nos permitimos anotar que el artículo 37 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 *“Que regula el Procedimiento Administrativo General”*, establece que la misma se aplicará a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, salvo que exista una norma especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas.

Sobre el principio de especialidad contenido en el artículo 37 de la Ley No.38 de 2000, este Despacho mediante nota C-124-06, expresó:

“El artículo antes citado (artículo 37 de la Ley 38 de 2000), contiene el principio de especialidad de normas que contengan un procedimiento administrativo específico o especial para la materia de que se trate, lo que supone el carácter supletorio del procedimiento administrativo general o común, en aquellos temas o materiales que no hayan sido desarrollados en la ley especial”.

Como complemento, podemos indicar que la propia Ley No.204 de 2021, dispone de manera expresa la utilización de normas supletorias para llenar los vacíos de la ley. Veamos:

“Artículo 143. Las disposiciones del Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, se aplicarán supletoriamente al presente procedimiento, y a los vacíos de esta, de acuerdo con lo dispuesto en el Libro II del Código Judicial, en cuanto las normas sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos”

De ahí, que este Despacho es de la opinión que al no existir una norma especial que regule el procedimiento de notificación del proveído de apertura de las investigaciones

preliminares, al que hace referencia el artículo 136 de la Ley No. 204 de 2021, se deberá realizar conforme al procedimiento establecido en el artículo 89 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que señala lo siguiente:

“Artículo 89. Las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente hayan intervenido o deba quedar obligado un particular, deberán ser notificadas a éste.

Las resoluciones de mero trámite o de impulso procesal deberán ser notificadas dentro de los dos días siguientes a la fecha en que fueron proferidas; y las que ponen término a una instancia del proceso o que deciden un recurso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su expedición.

Cuando se trate de resoluciones que ponen término a una instancia o que decidan un recurso, las diligencias tendientes a la notificación deben iniciarse a más tardar, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su emisión” (Lo destacado es nuestro).

De lo anterior, se desprende que las resoluciones de mero trámite, deberán ser notificadas dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha en que fueron proferidas.

Ahora bien, y aclarado el tema de las notificaciones del proveído de apertura de la investigación preliminar, procederemos con el análisis jurídico de su segunda y tercera interrogante, relacionadas con la presentación por la parte interesada de documentación, información o elementos que contribuyan a la investigación, y la posibilidad de que la autoridad pueda solicitar documentos o declaraciones juradas dentro de los treinta (30) días de la investigación con el fin de robustecer la investigación.

III. Del Debido Proceso.

El debido proceso, ha sido definido por el Ex-magistrado Arturo Hoyos⁸ como: *“...institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formulan pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*

Por su parte, el autor Ossa Arbeláez⁹, ha indicado que: *“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*

⁸ Cfr. HOYO, Arturo, El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A. 1996, Pág. 55.

⁹ ARBELÁEZ, Ossa, Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. pág. 239.

instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”

De ahí que, en nuestra legislación el debido proceso está consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política, como principio fundamental para la protección de los derechos individuales frente al ejercicio arbitrario del poder estatal, obligando a la administración a respetar las garantías y formalidades que integran el proceso legal, al señalar que *“nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales... ”*.

Así mismo, y mediante la Ley No.15 de 28 de octubre de 1997, Panamá aprobó en todas sus partes la Convención Americana de los Derechos Humanos, la cual establece en su artículo 8 las garantías judiciales que tiene toda persona, entre ellas, a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.

Ahora bien, y desde el ámbito administrativo, los artículos 36 y 201, numeral 31, de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, en su condición de *lex generalis*, en concordancia con la Carta Magna y la jurisprudencia nacional, abordan el concepto de debido proceso, como una garantía jurídica conforme la cual, ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en cuanto, entre otros, a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados.

En concordancia con lo anterior, es imperante indicar que el procedimiento administrativo al que hace referencia la citada Ley No.204 de 2021, se encuentra consagrado bajo el marco del debido proceso judicial y el derecho a la defensa que tienen el interesado, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 134. El proceso administrativo sancionatorio se realizará ajustándose a los principios de economía procesal, uniformidad, celeridad, eficacia, simplicidad de trámites, publicidad e imparcialidad, con pleno respecto al debido proceso legal y el derecho de defensa del interesado.” (Lo destacado es nuestro).

En consecuencia, y respondiendo a las interrogantes planteadas, este Despacho es de la opinión que el procedimiento administrativo sancionatorio al que hace referencia la Ley No.204 de 2021, deberá tutelar en todo momento el derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el artículo 32 de la Constitución Política, el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, aprobada en nuestro país mediante la Ley No.15 de 28 de octubre de 1997, y el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, lo que le permite al interesado como la autoridad, presentar y solicitar documentos, declaraciones juradas u otros elementos que contribuyan a la investigación preliminar.

Como complemento, podemos traer a colación lo indicado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 4 de mayo de 2015, frente a una acción de amparo de garantías constitucionales (Exp. 936-13), reconoce al debido proceso como institución de garantía para el individuo, en los términos seguidamente expuestos:


“Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo. A estos elementos procesales se refiere el Doctor Arturo Hoyos en su obra el debido proceso al indicar que:

‘si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecta la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación al ser oído; por la falta de debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción de derecho aportar pruebas; de las posibilidad de hacer uso de medios de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de éstas; tramitación de procesos no regulados mediante ley; pretermisión de una instancia; seguirse un trámite distinto al previsto en la ley-proceso monitorio en vez de uno ordinario; ejecución de sentencia en vez de proceso ejecutivo; notificación por edicto cuando debe ser personal; sentencia arbitraria que, por ejemplo, desconoce la cosa juzgada material ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional’ (HOYOS Arturo. El debido proceso. Editorial Temis, S.A., San Fé de Bogotá, 1995, págs. 89-90)”

De lo anterior, se desprende que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

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-160-24



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**