



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de abril de 2017.  
C-040-17

Licenciada  
**Marelissa Quintero Stanziola**  
Superintendente  
Superintendencia de Valores de Panamá  
E. S. D.

Señora Superintendente:

Damos respuesta a la Nota SMV-29625-JUR-01, fechada 2 de febrero de 2017, y recibida en este Despacho el 17 de febrero de 2017, mediante la cual se nos consulta sobre aspectos relacionados al procedimiento que debe seguirse para realizar la notificación de la parte acusada en una investigación realizada por la Superintendencia de Valores, cuando su paradero sea desconocido.

La interrogante formulada en la nota ante citada es la siguiente:

*“¿Cuál es el procedimiento que debe aplicarse dentro de un procedimiento administrativo sancionador, cuando una de las partes involucradas en la investigación, y que requiere ser notificada del inicio de este procedimiento, sea de paradero desconocido?”*

En respuesta a la interrogante planteada, esta Procuraduría de la Administración considera que **en los procesos administrativos sancionatorios llevados a cabo por la Superintendencia de Valores, cuando la parte acusada en la investigación no pueda ser localizada en el domicilio que se haya proporcionado en el expediente para su debida notificación, corresponderá para que la misma sea llevada a cabo, la aplicación del procedimiento de notificación mediante edicto, establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000.**

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y razonamientos que le sirvieron de sustento para llegar a la precedente conclusión.

**I. Consideraciones previas.**

En primer lugar, consideramos oportuno realizar algunas consideraciones relativas a la potestad sancionadora de la Comisión Nacional de Valores, consignada en el Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999, que regula el Mercado de Valores en Panamá.

En este sentido, señalamos que la potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de la autoridad administrativa, desarrollada en aplicación del "*ius punendi*"<sup>1</sup>, para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrito a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

Esta potestad está sujeta al principio de legalidad, por lo que es atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsables de los delitos.

En este orden de ideas, los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, regla del "*non bis in idem*"<sup>2</sup>, culpabilidad y de prescripción.

Según la doctrina mayoritaria, el *ius puniendi* o Derecho represor del Estado, está integrado por dos ordenamientos: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, respondiendo ambos a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico-penal.<sup>3</sup>

En el caso de la Comisión Nacional de Valores, la potestad sancionadora viene dada a través del Texto único del Decreto Ley 1 de 8 de julio de 1999, artículo 10, donde se define sus atribuciones, facultándola para supervisar, fiscalizar, investigar y sancionar, de acuerdo con las normas contenidas en ese Decreto Ley.

## **II. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Ahora bien, de acuerdo a lo expuesto en su nota, la consulta planteada se da en virtud de la dificultad que ha tenido la Entidad para notificar las resoluciones de inicio de la investigación, o bien para continuar con las siguientes fases del procedimiento administrativo sancionador que se les sigue a las partes involucradas, toda vez que las partes involucradas en el proceso dieron como domicilios lugares en los que ya no residen o que no existen.

---

<sup>1</sup> Expresión latina utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado. Se traduce literalmente como derecho a penar o derecho a sancionar.

<sup>2</sup> Principio que literalmente quiere decir: «Nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento». Este principio rige para las sanciones penales y administrativas.

<sup>3</sup> GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual Básico de Derecho Administrativo. España. Editorial Tecnos. 2007. 4ª.Ed. fs. 458-459.

Al respecto, precisamos indicar que el Decreto Ley 1 de 8 de julio de 1999, que regula el Mercado de Valores en Panamá, no contempla algún procedimiento especial referente a la forma que deben ser notificadas las resoluciones emitidas dentro de un proceso sancionatorio seguido por la Comisión de Valores, sin embargo, el último párrafo del artículo 260 del Capítulo II (procedimiento Sancionador) del precitado cuerpo legal, nos lleva a llenar los vacíos de procedimiento habidos en el mismo, con el procedimiento establecido en la Ley 38 de 2000.

En concordancia, nos permitimos anotar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, dicha Ley se aplica en 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. Señala además que en el supuesto de que tales leyes especiales contengan lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la Ley 38 de 2000, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de dicha excerta legal.

Sobre el principio de especialidad, contenido en el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, este Despacho en consulta No. C-124-06<sup>4</sup>, 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 materias que no hayan sido desarrollados en la ley especial.”

En este contexto, es imperante determinar que señala la Ley 38 de 2000, respecto de los mecanismos de notificación en este tipo de procesos, por tanto, procederemos a citar los artículos 90 y 91 del precitado cuerpo legal, que son al tenor de lo siguiente:

**“Artículo 90. Las notificaciones a las partes deberán hacerse siempre por medio de edicto, salvo en los casos que más adelante se expresan...”**

...

**Artículo 91. Sólo se notificarán personalmente:**

1. **La resolución en que se ordene el traslado de toda petición, se ordene la corrección de la petición y, en general, la primera resolución que se dicte en todo proceso;**
2. La resolución en que se cite a una persona para que rinda declaración de parte, para reconocer un documento, para rendir testimonio y aquella en que se admita una demanda de reconvención;
3. La resolución en que se ponga en conocimiento de una parte el desistimiento del proceso de la contraria, y la pronunciada en caso de ilegitimidad de personería, a la parte mal representada o a su representante legítimo;

---

<sup>4</sup> Consulta de 20 de diciembre de 2006, absuelta a la Contraloría General de la República.

4. La primera resolución que se dicte en un proceso que ha estado paralizado por un mes o más;
5. La que decida una instancia;
6. Las demás que expresamente ordene la Ley.”

De la normativa citada se desprende que, por regla general, todas las notificaciones que se hagan dentro de procesos administrativos, deberán realizarse por medio de edicto, salvo aquellas resoluciones que la misma normativa indique que deban ser notificadas personalmente. Dentro de éstas últimas, se encuentra prevista la primera resolución que se dicte en todo proceso, tal como lo señala el numeral 1 del artículo 91 “*ut supra citado*”.

Resaltamos lo anterior, dado que, conforme como lo establece el numeral segundo del artículo 262 (Etapas del procedimiento sancionador), del Decreto Ley 1 de 8 de julio de 1999, la primera resolución dictada dentro de un proceso sancionador es aquella que ordena iniciar formalmente la investigación.

Razón por la cual, a juicio de este Despacho, queda claro entonces, que la resolución que ordena iniciar formalmente la investigación, dentro de un proceso sancionador llevado a cabo por la Superintendencia de Valores (objeto de la presente consulta), debe ser notificada personalmente.

En este orden de ideas, corresponde ahora determinar cuál es el mecanismo a seguir en aquellos casos en donde no pueda llevarse a cabo la notificación personal de las resoluciones que dan inicio de la investigación, en virtud de que las partes involucradas no puedan ser localizadas en los domicilios proporcionados.

Al respecto, nos permitimos señalar que el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, establece un procedimiento de notificación por edicto en puerta, ante el supuesto de que la notificación que debiera realizarse personalmente, en dos días distintos, no fuese posible.

El aludido artículo 94 establece:

“Artículo 94. Si la parte que hubiere de ser notificada personalmente **no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella**, en dos días distintos, será notificada por edicto, que se fijará en la puerta de dicha oficina o habitación y se dejará constancia en el expediente de dicha fijación, firmando el Secretario o la Secretaria y el notificador o quien haga sus veces. Una vez cumplidos estos trámites, quedará hecha la notificación, y ella surte efectos como si hubiere sido efectuada personalmente. (El resaltado y subrayado es nuestro).


Los documentos que fuere preciso entregar en el acto de la notificación, serán puestos en el correo el mismo día de la

fijación del edicto, circunstancia que se hará constar con recibo de la respectiva administración de correo”

Tal como queda expuesto en la normativa transcrita, si la persona que deba ser notificada personalmente no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella, en dos días distintos, su notificación procederá a través de edicto, que se fijará en la puerta de dicho lugar, cumpliendo con las formalidades que establece esta disposición. Una vez realizados estos trámites, quedará hecha la notificación, y ella surte efectos como si hubiere sido efectuada personalmente.

**En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría es del criterio que, en los procesos administrativos sancionatorios llevados a cabo por la Superintendencia de Valores, cuando la parte acusada en la investigación no pueda ser localizada en el domicilio que se haya proporcionado en el expediente para su debida notificación, corresponderá para que la misma sea llevada a cabo, la aplicación del procedimiento de notificación mediante edicto, establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000.**

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ cch.