



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 21 de diciembre de 2020  
C-158-20

Licenciada  
**Tayra Ivonne Barsallo**  
Directora General  
Autoridad Nacional de Aduanas  
Ciudad.

**Ref.: Autoridad competente para conocer el recurso de apelación o de hecho dentro de un proceso disciplinario.**

Señora Directora General:

Por este medio damos respuesta a su nota N° 558-2020-ANA-OAL-DG de 19 de noviembre de 2020, recibida en este despacho el 30 de noviembre del corriente, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

*“¿Quién es la autoridad competente para atender y resolver recurso de apelación o de hecho presentado ante la Dirección General de Aduanas, producto de la no admisión de recurso de apelación por parte del Comité Disciplinario?”*

Con respecto a lo consultado, esta Procuraduría es del criterio que, tal como se encuentran redactadas las disposiciones que contienen el proceso disciplinario al que se refiere su consulta, por tratarse de un proceso de única instancia, en el que el Director o Directora General constituye la máxima autoridad de la institución y, quien toma la decisión, no existe, otra instancia o autoridad de superior jerarquía que la del Director General, que pudiese atender un recurso de apelación o de hecho, en caso de que este sea negado.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

El Decreto de Gabinete N° 29 de 18 de agosto de 2004 *“Por el cual se adopta el Código de Ética y Conducta para los Funcionarios de la Dirección General Aduanas, los Intermediarios Involucrados en la Gestión Pública Aduanera y los Sujetos Pasivos de la Obligación Aduanera”*, adoptado por el Consejo de Gabinete, con la finalidad de establecer un mecanismo disuasivo contra la corrupción de funcionarios y particulares involucrados en la actividad aduanera.

Para estos efectos, el artículo 2 del citado Decreto de Gabinete establece los objetivos generales de este Código de Ética y Conducta, así:

*“Artículo 2.- Objetivos Generales. Las disposiciones contenidas en el presente código tienen como objetivo:*

- a) Promover y mantener la confianza de la comunidad en la institución.
- b) Aportar una guía, para que los Funcionarios de Aduana y los Intermediarios involucrados en la Gestión Pública Aduanera, realicen sus actividades con la máxima integridad y transparencia.
- c) Promover una cultura de ética, que contribuya a la lucha contra la corrupción en las Aduanas.”

El Título V del citado Decreto de Gabinete, denominado “Procedimientos”, establece un medio disciplinario que comprende dos etapas en una misma instancia: una de sustanciación a cargo del Comité Disciplinario y otra de imposición de la sanción, en caso de ser necesario, que correspondería a la Máxima Autoridad Aduanera. Veamos:

“**Artículo 55.** Órgano Ejecutor de las normas contenidas en el presente código. El Comité Disciplinario es el órgano encargado de velar por la aplicación del presente código y de sustanciar los procedimientos disciplinarios aquí previstos.”

“Artículo 56. Órgano de Implementación. La Máxima Autoridad Aduanera, es el Órgano encargado de implementar las decisiones del Comité Disciplinario.”

De acuerdo con las definiciones contenidas en el artículo 1 del Decreto de Gabinete N° 29 de 2004, el Comité Disciplinario es el órgano encargado de llevar a cabo el procedimiento disciplinario, mientras que la Máxima Autoridad Aduanera es el “*funcionario de mayor jerarquía dentro de la institución aduanera, con autoridad jurídica de ejercer el poder administrativo, la potestad sancionadora y la representación legal de la institución*”, en la actualidad, este rol corresponde al Director o Directora General <sup>1</sup>.

Adicionalmente, los artículos 62 y 63 del citado Código de Ética y Conducta, establecen las funciones del Comité Disciplinario y de la Máxima Autoridad Aduanera, de la siguiente manera:

“**Artículo 62.** Funciones del Comité Disciplinario. El Comité Disciplinario tiene las siguientes funciones:

1. Determinar la existencia de infracciones al presente código;
2. Investigar, conducir y administrar los procedimientos destinados a sancionar infracciones a este código;
3. Recomendar a la Máxima Autoridad Aduanera la imposición de las sanciones por infracciones al presente código.”

“**Artículo 63.** Funciones de la Máxima Autoridad Aduanera. Sin perjuicio de, las facultades de investigación que corresponden a la Aduana, la máxima autoridad aduanera, tiene las siguientes funciones:

1. Investigar, de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano o entidad, cualquier hecho que pudiere configurar una infracción al presente código;
2. Denunciar ante el Comité Disciplinario las infracciones detectadas;
3. Imponer las sanciones y medidas que recomiende el Comité Disciplinario por infracciones al presente código.

---

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 31 del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008, el cual ha sido modificado por la Ley N° 50 de 26 de agosto de 2013; la Ley N° 125 de 31 de diciembre de 2013; la Ley N° 24 de 28 de octubre de 2014; la Ley N° 6 de 20 de marzo de 2015; y la Ley N° 2 de 7 de enero de 2016.

4. Nombrar a los Miembros del Comité Disciplinario.”

Al respecto del procedimiento disciplinario, el artículo 68 establece:

“Artículo 68. Etapas del Proceso. Cuando el Comité Disciplinario tenga conocimiento de la comisión de un hecho u omisión tipificado como infracción conforme al presente código, llevará a cabo el siguiente procedimiento:

1. Indagación preliminar, a juicio del Comité Disciplinario
2. Apertura del Proceso Disciplinario
3. Formulación de cargos
4. Recepción de Descargos
5. Práctica de las pruebas solicitadas o decretadas de oficio
6. Alegatos finales de las partes
7. Recomendación del fallo.”

En cuanto a los recursos que caben dentro de este procedimiento disciplinario, el artículo 73 del Decreto de Gabinete N° 29 de 2004, establece el recurso de reconsideración para el caso en que el Comité Disciplinario decidiera no practicar alguna de las pruebas solicitadas por la persona investigada, así:

“**Artículo 73.** Admisión y Práctica de las Pruebas. Vencido el plazo dispuesto en el artículo anterior, siempre que el investigado hubiere formulado los descargos, el Comité Disciplinario decidirá acerca de la procedencia de las pruebas solicitadas por el investigado y ordenará que se practiquen todas las pruebas pertinentes que no sean contrarias al ordenamiento jurídico interno.

Contra la decisión del Comité Disciplinario de no practicar alguna de las pruebas solicitadas por el investigado, podrá pedirse reconsideración con efectos suspensivos.”  
(Subraya el Despacho)

Complementariamente, el artículo 76 del mismo cuerpo legal indica los términos para tramitar y resolver el recurso señalado.

“**Artículo 76:** La reconsideración se oír dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación del auto que niegue la procedencia de las pruebas solicitadas.

Esta reconsideración deberá resolverse en el término de cinco (5) días.”

Este cuerpo legal no contempla la aplicación del recurso de reconsideración en alguna otra etapa del proceso disciplinario; como tampoco se contempla la posibilidad de un recurso de apelación por tratarse de un proceso de única instancia en el que hay un organismo investigador y un funcionario que impone la sanción, que no tiene superior jerárquico por ser la Máxima Autoridad de la institución.

Para llenar los vacíos del proceso disciplinario establecido mediante el Decreto de Gabinete N° 29 de 2004, el artículo 67 de dicho Decreto, se refiere a la aplicación supletoria de la “legislación administrativa y el Código Judicial”, como sigue:

“Artículo 67. Aplicación Supletoria de la Legislación Interna. Los aspectos procesales no contemplados en el presente código, se subsanarán por las normas contempladas en la legislación administrativa y del Código Judicial.”

Al respecto observamos que el artículo 201 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*” define los recursos ordinarios y extraordinarios que pueden ser invocados contra decisiones dentro de procesos administrativos, de la siguiente manera:

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

...

84. **Recurso.** Acto de impugnación formal a través del cual se ataca, contradice o refuta, por escrito, una actuación o decisión de la autoridad encargada de resolver el proceso administrativo.

85. **Recurso de apelación.** También conocido como de alzada, es aquel medio de impugnación que se dirige a la autoridad de segunda instancia para que revoque, aclare, modifique o anule la decisión de la autoridad de primera instancia.

86. **Recurso de hecho.** Medio de impugnación extraordinario o directo que se interpone ante la autoridad de segunda instancia, para que ésta conceda el recurso de apelación negado por la autoridad de primera instancia, o para que lo conceda en el efecto que corresponda según la ley, cuando la autoridad del primer grado lo hubiese concedido en un efecto distinto al señalado por la ley.

87. **Recurso de reconsideración.** Medio de impugnación ordinario que se interpone ante la misma autoridad de primera o de única instancia para que ésta revoque, aclare, modifique o anule su decisión.

88. **Recurso de revisión administrativa.** Medio de impugnación extraordinario, en sede administrativa, que se interpone invocando causales especiales establecidas en esta Ley, con el objeto de que la máxima autoridad administrativa anule, por causas extraordinarias, las resoluciones o decisiones que agoten la vía administrativa.

...” (El resaltado es del Despacho)

De la lectura de las definiciones contenidas en el artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, se colige que en los procesos de única instancia, como lo es el proceso disciplinario que origina su consulta, únicamente cabe el recurso de reconsideración, no siendo factible la interposición del recurso de apelación o de hecho, cuando el de apelación no se conceda.

Ello es así, puesto que tanto el recurso ordinario de apelación como el recurso extraordinario de hecho, deben ser atendidos por el funcionario al que le compete fungir como ente o autoridad de segunda instancia, siendo el caso que, como se ha visto, esta posibilidad no se ha contemplado en el proceso disciplinario establecido mediante el Decreto de Gabinete N° 29 de 2004, por tratarse de un proceso de única instancia en el que, quien impone la sanción, es la máxima autoridad de la institución.

Únicamente a manera de referencia, podemos indicar que el Código Judicial establecía dentro el Título XII del Libro Primero del Código Judicial <sup>2</sup>, sobre la Carrera Judicial, un proceso disciplinario de única instancia ejercido por el superior jerárquico inmediato del funcionario sometido al proceso, en el que únicamente cabía el recurso de reconsideración. Dicho título contenía los artículos 295 y 299, que eran del tenor siguiente:

“295. Contra las decisiones dictadas en los procedimientos de que se trata este Capítulo, cabe el recurso de reconsideración.”

“299. El procedimiento será el señalado en el artículo 290. Los secretarios y demás subalternos pueden usar el Recurso de Reconsideración.”

El Pleno de la Corte de la Corte Suprema de Justicia mencionó estos artículos en una sentencia de 4 de marzo de 2013<sup>3</sup>, al indicar lo siguiente:

“En primer lugar, es pertinente aclarar por parte del Pleno de esta Corporación de Justicia, que los procesos disciplinarios no contienen el principio de doble instancia, tal como se encuentra dispuesto en los artículos 295 y 299 del Código Judicial al otorgar sólo el Recurso de Reconsideración contra las decisiones dictadas en estos procesos.  
...”

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, solventaba de esta manera la discusión en cuanto a que las decisiones que se tomaran dentro de aquel proceso disciplinario, no admitían más que el recurso de reconsideración, por tratarse de procesos de única instancia.

De manera similar, en el proceso disciplinario establecido en el Decreto de Gabinete N° 29 de 2004, al no existir una doble instancia, el único recurso posible sería el de reconsideración; en consecuencia, no procedería el recurso ordinario de apelación o el recurso extraordinario de hecho.

Dicho de otro modo, el recurso de hecho sería improcedente, puesto que obedece a la negación del recurso de apelación y este último no podría ser invocado dentro del proceso disciplinario de única instancia al que se refiere la consulta, puesto que la decisión dentro del mismo la está tomando la máxima autoridad de la institución, por ende, no existe una autoridad que pueda fungir como sustanciadora de una segunda instancia.

Cabe indicar que el artículo 56 del Decreto Ley N° 1 de 13 de febrero de 2008 “*Que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero*”, establece de igual forma que, las decisiones del Director General por sanciones disciplinarias interpuestas a recomendación de la Junta de Evaluación y Ética, únicamente admiten el recurso de reconsideración, por lo que el criterio esbozado se mantendría también para ese procedimiento. Veamos:

“Artículo 56. Recursos. Las resoluciones emitidas por el Director General en esta materia, admitirán recurso de reconsideración. Dicho recurso deberá presentarse en el término de cinco días, contado desde la notificación de la resolución respectiva, el que agota la vía gubernativa.”

---

<sup>2</sup> Derogado cuando entró en vigencia de la Ley N° 53 de 27 de agosto de 2015, “que regula la Carrera Judicial”.

<sup>3</sup> Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dictada dentro de la queja presentada por la licenciada María Elena Correa, apoderada judicial de la señora Sandra De León Matos, contra la juez del Segundo Tribunal Marítimo de Panamá. Magistrado Ponente: Harley J. Mitchell D.

En este sentido, esta Procuraduría es del criterio que tal como se encuentran redactadas las disposiciones que establecen el proceso disciplinario al que se refiere su consulta, no existiría una autoridad superior que pudiese atender un recurso de apelación o de hecho, en caso de que este sea negado, por tratarse de un proceso de única instancia en el que el funcionario encargado de tomar la decisión de sancionar o no, es a la vez la máxima autoridad de la institución.

### Recomendación Especial

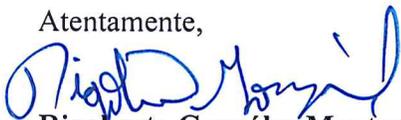
Por todo lo antes expuesto, sería recomendable que las disposiciones legales a las que nos hemos referido, sean revisadas, por una parte, para garantizar el derecho al principio de la doble instancia, pero también porque las disposiciones contenidas en el Decreto de Gabinete N° 29 de 2004<sup>4</sup> parecieran estar replicadas en el Decreto Ley N° 1 de 2008, particularmente las que tienen que ver con los llamados “Auxiliares e Intermediarios de la Gestión Pública Aduanera” y la “Junta de Evaluación y Ética”, la cual aparenta tener funciones idénticas a las del Comité Disciplinario, a pesar de que dichos entes colegiados se encuentran conformados de manera distinta.

Es decir que, las funciones del Comité Disciplinario, creado mediante el Decreto de Gabinete N° 29 de 2004, riñen con las atribuciones de la Junta de Evaluación y Ética, creada mediante Decreto Ley N° 1 de 2008 puesto que el primero de los mencionados órganos, tiene la función de recomendar a la Máxima Autoridad Aduanera (El Director o Directora) la imposición de sanciones por infracciones al Código de Ética y Conducta.

Por su parte, la Junta de Evaluación y Ética tiene una atribución similar, cual es la de recomendar a la Dirección General de la Autoridad Nacional de Aduanas las sanciones que correspondan, en contra de los servidores públicos, los agentes corredores, los intermediarios y sujetos pasivos de la obligación aduanera, por conflictos o infracciones a la ética<sup>5</sup>. Según se advierte de esta situación, ambos organismos parecen tener competencia sobre la misma materia.

Por otro lado, los artículos 112 y 113 de la Resolución 97 de 22 de noviembre de 2010 “*Por la cual se adopta el Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Aduanas*”, que cuando es un instrumento de menor jerarquía presenta mayores garantías para los servidores públicos, contempla sanciones disciplinarias por faltas cometidas por los servidores públicos de la entidad luego de un proceso disciplinario, lo que obliga igualmente a revisar lo dispuesto sobre esta materia en el Decreto de Gabinete N° 29 de 2004 y el Decreto Ley N° 1 de 2008.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/jfm

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

<sup>4</sup> El Decreto de Gabinete N° 29 de 18 de agosto de 2004 no ha sido derogado ni modificado expresamente por alguna disposición posterior.

<sup>5</sup> Cfr. Numeral 7 del artículo 55 del Decreto Ley N° 1 de 2008.