



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de noviembre de 2018
C-080-18

Licenciado
JORGE BARAKAT PITTY
Administrador
Autoridad Marítima de Panamá
Ciudad.

Referencia: Notificación para las Resoluciones que decretan la cancelación de las licencias de operación por incumplimiento del Reglamento para otorgar licencias de operación.

Señor Administrador:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley N° 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota ADM No. 0829-04-2018-OAL, recibida en este Despacho, el 14 de mayo de 2018, por medio de la cual, solicita nuestra opinión jurídica respecto de los mecanismos de notificación más viable, para las resoluciones que decretan la cancelación de las licencias de operación por incumplimiento de la Resolución J.D. N° 027-08 de 21 de enero de 2008, por medio de la cual se “Aprueba el Reglamento para otorgar Licencias de Operación.”

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría advierte, que los mecanismos idóneos de la notificación, se encuentran debidamente regulados en 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, y a ello nos remitiremos a continuación.

II. Fundamento del criterio de la Procuraduría de la Administración.

- A. Por encontrarse intrínsecamente relacionada con el contenido del primer párrafo de su consulta, con la primera interrogante, sobre el mecanismo de notificación más viable para las resoluciones que decretan la cancelación de las licencias de operación por incumplimiento de la Resolución J.D. N° 027-2008 de 21 de enero de 2008, tenemos a bien expresar lo siguiente:**

La Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, en sus artículos 37 y, concordante con el artículo 202 del mismo texto legal, señala que las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en dicho artículo. Veamos:

“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, 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 resaltado es nuestro).

En ese sentido, debemos indicar que la norma es clara al disponer que la citada ley, será aplicada siempre y cuando no exista una ley especial que regule los procedimientos para materias específicas, tal como ocurre en el caso que nos ocupa, pues al no existir un procedimiento específico para las notificaciones de las Resoluciones que cancelan las licencias de operación, debe ser aplicada la normativa general contenida en la Ley N° 38 de 2000. Sobre el principio de especialidad contenido en el precitado artículo 37, este Despacho en consulta No. C-124-06¹, 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.”

Ahora bien, esta Procuraduría, no comparte el criterio legal expresado por la Autoridad Marítima de Panamá, al sostener que, sí es posible notificar este tipo de Resoluciones mediante edicto en estrado.

El artículo 89 de la Ley N° 38 de 2000, dispone que las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular, deberán ser notificadas a éste. Siendo ello así, se colige que al quedar obligado un particular por una resolución dentro de un proceso, éste deberá ser notificado de manera personal.

“Artículo 89. Las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente haya 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 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.”

Por lo tanto, somos de la opinión que aquellas resoluciones suscritas por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, que autorizan la cancelación de las licencias de operación, por

¹ <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-124-06>

ser un acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, en la que deba quedar obligado un particular, tienen que ser **notificadas personalmente**, en cuanto que una resolución de cancelación de licencia de operación, pone fin a un derecho subjetivo adquirido que debe ser de conocimiento de la parte interesada, con la intención que la misma tenga la oportunidad de conocer y controvertir la decisión administrativa, por los medios legales (los recursos administrativos) y se defienda o subsane lo que haya motivado dicha cancelación.

Es menester acotar que en estos casos, como expusiera este Despacho en Consulta C-055-18², se debe tutelar, en todo momento, el cumplimiento del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el artículo 32 de la Constitución Política, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada en nuestro país mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977 y en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, por lo que de considerar la Entidad que los mecanismos legales identificados no resguardan las garantías del sancionado, deberá agotar todas las formas que tenga en su poder, a fin que el ejercicio de notificación se vea reforzado, con el apoyo del uso de los conductos diplomáticos regulares.

Ahora bien, la parte final del numeral 1 del artículo 91 ibídem, señala lo siguiente:

“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;
[...]

En consecuencia y así se desprende, que la resolución que dicta el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, por la cual se autoriza la cancelación de una licencia de operación fue emitida dentro de un proceso administrativo, aunque el documento *per se* sea un acto administrativo motivado, por lo tanto debe ser notificada de manera personal.

B. En cuanto a la interpretación que se puede brindar en la aplicación de los numerales 4 y 5 del artículo 91 de la Ley N° 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, en los trámites de expedición o revocatoria de licencias de operación.

Esta Procuraduría ha sostenido, en ocasiones anteriores³, que la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y dicta disposiciones especiales, contiene en su Título VII, lo referente a Notificaciones y Citaciones, desarrollando en el Capítulo I, todo lo relacionado a las notificaciones por edicto y personales. Esta normativa, también aplicable a los actos administrativos, debe responder a la garantía del debido proceso legal, con objetividad y apego al principio de estricta legalidad que debe revestir a todas las actuaciones de la Administración Pública, como señala el artículo 34 de la precitada Ley N° 38.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que los actos administrativos deben cumplir con una serie de elementos, incluyendo la mínima motivación, e insiste que ello hace imperativo que la

² <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-055-18>

³ Consulta C-202 de 2 de julio de 2002. <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-202-02>

institución cumpla **sin excepción** con el debido proceso permitiendo que el interesado pueda ejercer a plenitud sus derechos y garantías de procedimiento⁴.

Ahora bien, qué debemos entender por el concepto de “Notificación”: Es el acto jurídico por medio del cual se comunica de una manera autentica a una persona determinada o a un grupo de personas la resolución judicial o administrativa emanada de una autoridad con todas las formalidades establecidas por la Ley, esto en razón de que una providencia o resolución judicial o administrativa en el ámbito procesal es inexistente mientras no se haga de conocimiento a las partes interesadas, pero las notificaciones no solo van dirigidas a las partes; también puede darse el caso de que intervengan terceros interesados en el proceso y en el que también pueda verse lesionado un derecho subjetivo.⁵

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

1. [...]
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;
[...]

En consecuencia, la norma es clara al disponer que se notificarán siempre a las partes por edicto, a excepción de los casos especiales, entre ellos los contenidos en los numerales 4 y 5 del artículo 91, los cuales deben notificarse de manera personal.

La Ley N° 38 del 2000, en su artículo 91 tal como se ha dicho anteriormente, determina los casos excepcionales en que las notificaciones deben realizarse de forma personal, sin embargo, haremos alusión a los numerales 4 y 5 del citado artículo, de los cuales se colige que deberán ser notificadas personalmente: *la primera resolución que se dicte en un proceso que ha estado paralizado por un mes o más y la que decida una instancia.*

Respecto al numeral 4, queda claro que la Autoridad Marítima de Panamá deberá poner en conocimiento de las partes, sobre la primera resolución que se dicte en un proceso que ha estado paralizado por un mes o más, en el caso que nos ocupa, la paralización o suspensión en el pago de los derechos a que estén obligados los proveedores de servicios marítimos auxiliares, por más de 60 días calendarios, es una causal para cancelar una licencia de operación⁶, misma que deberá ser notificada personalmente.

Sobre este aspecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 19 de diciembre de 2011, en cuanto a la notificación personal se refiere, señaló:

“Con respecto a la notificación personal, debemos señalar que la misma es exigida para garantizarle a la parte afectada que tenga acceso directo al contenido de cualquier resolución que se haya emitido en su contra o que le pudiera afectar de algún modo, es decir, si la notificación no fue llevada en la forma como lo establece el artículo 92, dicha falta queda saneada cuando la parte que pudiera resultar afectada con la omisión, ha logrado comprender y

⁴ Sentencia de 4 de octubre de 2016. Proceso: Plena jurisdicción. Caso: Luis Raúl Bravo Quintero c/ Caja de Ahorros. Acto impugnado: Decreto Gerencial DC-10 de 27 de marzo de 2015.

⁵ LEAL ESPADAS, Omar E., “La Notificación”. Artículo, Alpha One Publicada. 2002. p.1.

⁶ Numeral 6 del Artículo 52 de la Resolución J.D. N° 027-08.

visualizar con claridad los datos incorporados en el sello de notificación, en el supuesto de existir parte opositora”. [...] *(Lo subrayado es nuestro)*.

En cuanto a la interpretación del numeral 5, que establece que la notificación debe ser personal para las resoluciones que decidan una instancia, consideramos oportuno señalar que cuando se refiere a *una instancia*, ésta se relaciona con cada una de las fases principales del procedimiento administrativo que terminan con una decisión de fondo, es decir al momento en que la Autoridad Marítima de Panamá, emita la Resolución para revocar una licencia de operación, esta puede ser recurrida y pasará a otra instancia que es la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, tal como lo establece el artículo 56 de la Resolución J.D. N° 027-08 de 21 de enero de 2018.

Por lo anteriormente expuesto, somos del criterio que la notificación por parte de la Autoridad Marítima de Panamá debe ser realizada de forma personal, pues la misma, garantiza a la parte afectada el acceso directo al contenido de la resolución que fuere emitido en su contra o que le afecte de algún modo. Aunado a ello, se deberán cumplir con los lineamientos establecidos en el artículo 92 de la Ley N° 38 de 2000, que dispone la forma en que deben realizarse las notificaciones personales. Veamos:

Artículo 92. Las notificaciones personales se practicarán **haciendo saber la resolución o acto del funcionario**, a aquéllos a quienes deben ser notificados, por medio de una diligencia en la que se expresará, en letras, el lugar, hora, día, mes y año de la notificación, la que firmarán, el notificado o un testigo por él, si no pudiere, no supiere o no quisiere firmar, y el Secretario o la Secretaria o un funcionario autorizado por el despacho, quien expresará, debajo de su firma, su cargo. *(Lo resaltado y subrayado es nuestro)*

C. Respecto a la legalidad de incorporar a través de una Resolución emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, que modifique el Reglamento de Licencias de Operación, la notificación a través de edicto para aquellos casos en que no sea posible localizar al interesado.

Primeramente, consideramos oportuno hacer referencia al principio de legalidad consagrado en el artículo 18 de nuestra Constitución Política y desarrollado por los artículos 36, 46 y 47 de la Ley 38 de 2000, los cuales hacen referencia a que los servidores públicos, sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta.

De la Constitución Política:

“Artículo 18. Los particulares sólo 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.”

De la Ley N° 38 de 2000:

“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.

Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza

obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. [...]

Artículo 47. Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo.”

Se desprende con meridiana claridad de las normas anteriormente transcritas, que los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la Constitución y las leyes les permitan, así como también ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, y por último, la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución.

Por otro lado, el numeral 3 del artículo 18 del Decreto Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, "Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones", señala lo siguiente:

Artículo 18. Son funciones y atribuciones de la Junta Directiva:

1. [...]
3. Adoptar las políticas administrativas, científicas, y tecnológicas que promuevan y aseguren la competitividad y la rentabilidad del Sector Marítimo y el desarrollo de sus recursos humanos.
[...]

Es por ello que, aun cuando el numeral 3 del artículo 18 del Decreto Ley N° 7 de 1998 faculta a la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá para adoptar políticas administrativas que promuevan y aseguren la competitividad y rentabilidad del sector marítimo, la existencia de un Reglamento de Licencias de Operación dicta la normativa vigente que establece un procedimiento para el trámite de cancelación de las mismas; y su modificación, como quiera que la Junta Directiva estime que debe ser, atendiendo a dicha competitividad y rentabilidad antes señalada, tiene que realizarse mediante los canales correspondientes que salvaguarden la legalidad de tal modificación y que, adicionalmente, no vulnere el debido proceso y permita a los interesados ejercer a plenitud sus derechos y garantías de procedimiento en cuanto a la cancelación de la licencia de operación. Así, la modificación al Reglamento que nos ocupa deberá definir cuáles documentos serán objeto de notificación personal, o los medios alternos por los que se podrá notificar personalmente a los interesados, a efecto de que presenten sus descargos y puedan ejercer los recursos legales en contra de la resolución que cancela la licencia de operación.

Por tanto, la forma para notificar a aquellas personas que no sea posible localizarlas, nos permitimos señalar que el artículo 94 de la Ley N° 38 de 2000, establece un procedimiento de notificación por edicto en puerta, ante el supuesto de que la notificación que debiera realizarse personalmente, no fuese posible. Veamos:

“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.

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” (*Lo resaltado es nuestro*)

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 y una vez realizados dichos trámites, quedará hecha la notificación cuyos efectos surtirán como si hubiere sido efectuada personalmente.

Para finalizar, conforme al planteamiento esgrimido por esta Procuraduría en la presente consulta, somos de la opinión que se deben mantener las notificaciones de forma personal, respecto de las Resoluciones que decretan la cancelación de las licencias de operación, por incumplimiento de la Resolución J.D. N° 027-08 de 21 de enero de 2008 y recomendamos atender el procedimiento de la Ley N° 38 de 2000, como bien lo hemos manifestado ya que el artículo 95 de la citada ley, establece que las notificaciones hechas en forma distinta de las expresadas en esta Ley son nulas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc-mork