



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de mayo de 2022
Nota C-081-22

Magíster

Elsa Fernández A.

Directora General de la Autoridad Nacional de
Transparencia y Acceso a la Información
Ciudad.

**Ref.: Término contemplado en el segundo párrafo del artículo 88 de la Ley
Nº38 de 2000 para emitir la resolución que resuelve una queja o denuncia.**

Señora Directora General:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta jurídica que tuvo a bien elevar a este Despacho, mediante Nota Nº/ANTAI/OAL-165-2022 recibida en esta Procuraduría el 19 de abril del presente año, en los siguientes términos:

"...tenemos a bien elevar la consulta a su despacho sobre la forma de contabilizar el término contemplado en el artículo 88 de la ley 38 del 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General en cuanto a si los 30 días para emitir la resolución que resuelve una queja o denuncia corren en días hábiles o días calendario?".

CRITERIO DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACIÓN.

En relación a la interrogante planteada, esta Procuraduría es de la opinión que **el término para emitir la resolución¹ que decide sobre el mérito de una denuncia o queja se contabilizará en días hábiles, quiere decir, aquellos días habilitados para las actuaciones administrativas; que de acuerdo al artículo 88 de la Ley Nº 38 de 31 de julio de 2000 son los treinta (30) días siguientes a la fecha en que quedó agotada la investigación administrativa;** igualmente le indicamos que procederemos a brindar una orientación de forma objetiva, recordando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

¹ La Resolución que decide el mérito de la denuncia o queja es la que se refiere el artículo 88 de la Ley Nº 38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial Nº 24109 de 2 de agosto de 2000.

Nuestro dictamen jurídico lo desarrollamos sobre la base de la normativa vigente, realizando un análisis de la regulación *relacionada con el Procedimiento Administrativo General*.

NUESTRA OPINIÓN LEGAL LA EXPONEMOS EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

I. Del Principio de Legalidad dentro de nuestro Ordenamiento Positivo:

A. Marco constitucional, artículos 18 y 32:

“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.”

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales...” (El subrayado es nuestro).

B. Marco legal, artículos 34 y 37 de la Ley N° 38 de 2000:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad..., garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.....”

(El subrayado es nuestro).

“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...” (El subrayado es nuestro).

Este principio fundamental de Derecho desarrollado en nuestro ordenamiento jurídico, advierte que el mismo, constituye 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. Por tanto, en un Estado de Derecho las autoridades “deben ceñir su actuación al marco estricto del principio de legalidad...”²

² EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

La aplicación del Procedimiento Administrativo General, desarrollado en el artículo 37 *ut supra*, permite la uniformidad del trámite administrativo, estableciendo con diáfana claridad los requisitos y procesos que deben cumplirse para cada gestión en la administración pública, lo que permite resguardar celosamente la garantía constitucional del debido proceso. Asimismo, el referido artículo contiene el principio de especialidad de normas que contengan un procedimiento administrativo especial para una materia específica, es decir, “...de existir un procedimiento especial aplicable, la Ley N° 38 de 2000 podría utilizarse únicamente para suplir los vacíos que se encuentre en los aspectos técnicos de dicho procedimiento³...”. (Entiéndase una ley de procedimiento especial para una materia específica).

Consideraciones previas al fundamento de nuestra opinión legal:

Para un cabal entendimiento del fundamento que sostiene nuestra opinión legal, se hace preciso adelantar algunos conceptos y para los efectos de esta consulta, haremos uso de las definiciones como por ejemplo:

Término: “...*Limite. Vencimiento.*”

Término legal: *El expresamente determinado en la ley.*
(v. *Plazo legal; término convencional y judicial*).

Puesto que en la definición de término hacen referencia a la palabra plazo, haremos uso de lo conceptuado por el autor Guillermo Cabanellas⁴:

Plazo: “*Tiempo o lapso fijado para una acción. Vencimiento del mismo, o término propiamente dicho*”

Plazo legal: “*El que se encuentra establecido por ley, costumbre valedera, reglamento u otra disposición general.*”

La definición plazo legal es de nuestro interés porque es el fundamento de nuestra opinión legal; puesto que describe el plazo contenido en el artículo 88 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, es decir, que se trata de un plazo establecido por ley.

Por otro lado y no menos importante, está la definición día hábil, que contiene el glosario en el numeral 38 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000:

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

I. ...

37...

38. Día hábil. *Aquel válido o habilitado para las actuaciones administrativas.*” (El subrayado es nuestro)

³ Consulta N° C-158-21 de 5 de octubre de 2021. PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN. Ref.: Término de las investigaciones preliminares administrativas iniciadas de oficio. Entidad Consultante: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

⁴ <http://www.unae.edu.py/biblio/libros/Diccionario-Juridico.pdf> Diccionario Jurídico Cabanellas, págs. 244 y 307.

Las definiciones transcritas cobran importancia, a efectos de lograr el entendimiento de los términos contenidos en el artículo 88 de la Ley de Procedimiento Administrativo que es objeto de la presente consulta.

II. Fundamento del Criterio Jurídico de la Procuraduría de la Administración:

Ahora bien, en esta consulta se plantean aspectos relacionados con los términos aplicables para el pronunciamiento que decide el mérito de la denuncia o queja de los procesos administrativos que adelanta la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, producto de las denuncias ciudadanas presentadas por las supuestas irregularidades administrativas que afecten la buena marcha del servicio público de acuerdo a la competencia y el principio de legalidad que ampara estas actuaciones, tal y como puede constatarse en la Ley N° 33 de 25 de abril de 2013⁵:

1. En virtud de la potestad conferida, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información se constituye como la entidad regente en materia de transparencia, acceso a la información, derecho de petición, ética, protección de los datos personales y prevención de la corrupción, conforme a lo establecido en el artículo 2. Veamos:

“Artículo 2. La Autoridad velará por el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá en el tema de Derecho Constitucional de petición y de acceso a la información, así como por los derechos previstos en los convenios, acuerdos, tratados, programas internacionales y nacionales en materia de prevención contra la corrupción y por la inserción e implementación de las nuevas políticas de prevención en la gestión pública a nivel gubernamental por iniciativa propia o por propuestas nacionales o internacionales.”

2. El artículo 6 de la norma citada dispone que son atribuciones y facultades de la institución las siguientes:

“Artículo 6. La Autoridad tendrá las siguientes atribuciones y facultades:

6. Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la Ley de Transparencia, el Código de Ética, gobiernos abiertos, acceso a la información y otras iniciativas afines a la prevención previstas en convenciones, tratados, programas, convenios y cualquier otro acuerdo internacional o nacional en

⁵ República de Panamá. ASAMBLEA NACIONAL. Ley N° 33 de 25 de abril de 2013. “Que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información”. Publicada en la Gaceta Oficial N° 27275-A de 26 de abril de 2013.

materia contra la corrupción y en pro de la transparencia gubernamental.

...

10. Examinar de oficio, por denuncia pública o anónima, la gestión administrativa en las dependencias del Gobierno Central, instituciones autónomas o semiautónomas, municipios, juntas comunales y locales y empresas públicas y mixtas, a efecto de identificar la comisión de hechos que puedan ser considerados actos de corrupción, como servidores públicos sin funciones específicas asignadas, sobrepagos en compras y provisión de bienes o servicios, duplicidad de funciones, exceso de procesos burocráticos y otras conductas, no restringidas a las antes mencionadas, que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario y, si fuera el caso, tendrá la obligación de poner dichos hechos en conocimiento de la autoridad competente.

...

24. Atender los reclamos, quejas y situaciones que afecten el derecho de petición, el derecho de acceso a la información pública, la transparencia, la ética y lucha contra la corrupción, y promover ante la institución respectiva que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos.

...

31. Emitir resoluciones en las que dicte el resultado y las decisiones que adopte en cumplimiento de sus funciones.

32. Fiscalizar y ser la autoridad rectora del cumplimiento de la Ley de Transparencia, así como de todos los convenios, convenciones, acuerdos, compromisos, disposiciones, tratados, programas y cualquier otro de orden nacional e internacional en los temas de prevención contra la corrupción que le competen.

... ” (El subrayado es nuestro).

En virtud de las atribuciones y facultades otorgadas por Ley, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) es la autoridad competente para llevar a cabo la fiscalización del cumplimiento de las normas relacionadas a las materias de transparencia y acceso a la información, pudiendo incluso realizar investigaciones de oficio en distintas instituciones del Estado con la finalidad de identificar la posible comisión de actos de corrupción y como consecuencia, emitir resoluciones en las que decide el mérito de una denuncia o queja en el cumplimiento de sus funciones.

Definidas las atribuciones y facultades otorgadas por Ley, se hace de vital importancia establecer, que la ley de procedimiento administrativo general es aplicable a todos los procedimientos administrativos que adelante toda entidad pública que no cuente con un procedimiento especial aplicable a la materia de su competencia, y así lo ha reiterado la Corte Suprema de Justicia:

“... pues el artículo 37 de la Ley 38 de 2000 establece claramente que dicha Ley es aplicable a todos los procesos administrativos que se lleven a cabo en cualquier dependencia pública, ya 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 específicas⁶...”

De acuerdo a lo anterior y verificada la normativa, la ANTAI no cuenta con un cuerpo legal que regule la materia relacionada a los procesos administrativos adelantados por dicha entidad, referentes a la posible afectación del derecho de petición, derecho de acceso a la información pública, la transparencia o la ética por lo que en consecuencia, por mandato legal debe aplicar el procedimiento administrativo general regulado por la Ley N° 38 de 2000.

En cuanto a los términos aplicables a los procesos administrativos, la Ley N° 38 dispone de forma clara:

“Artículo 67. Todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos, comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva. Los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común...” (El subrayado es nuestro).

Los **días hábiles** son jornadas que se establecen como válidas o habilitadas para el desarrollo de actuaciones administrativas, en otras palabras, los días hábiles **son de lunes a viernes**, descontando los sábados y domingos, días por fiesta y duelo nacional⁷, día de toma de posesión del Presidente de la República y los días que por disposición del Órgano Ejecutivo sean decretados como días puente⁸.

Los **días calendario son los que componen un año de 365 o 366 días** (año bisiesto), es decir, **ningún día sin excepción es excluido**, así sea un feriado, pues todos los días calendario tienen la misma condición y son contados por igual.

Los términos antes descritos son reiterados por numerosos fallos de la Corte Suprema de Justicia:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, aplicable a la presente causa, “todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos, comprenderán solamente los hábiles, a menos

⁶ República de Panamá. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Fallo de 02 de septiembre de 2008. Sala Tercera De lo Contencioso Administrativo y Laboral. Magistrado Ponente: Víctor Benavides.

⁷ República de Panamá. ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley N° 55 de 07 de noviembre de 2001. “Que modifica el artículo 46 del Código de Trabajo”. Publicada en la Gaceta Oficial N° 24431 de 14 de noviembre de 2001.

⁸ República de Panamá. ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley N° 65 de 19 de diciembre de 2001. “Que adiciona tres párrafos el artículo 46 del Código de Trabajo y dicta otras disposiciones”. Publicada en la Gaceta Oficial N° 24457 de 21 de diciembre de 2001.

que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva. Los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común⁹...".

Siguiendo este orden de ideas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, puede ordenar el cierre de los despachos judiciales y por ende, la suspensión de los términos judiciales con sustento en el artículo 528 del Código Judicial, el cual establece que si se decretare el cierre de los despachos públicos a cualquier hora del día, todo éste será inhábil.

No obstante, se estimarán válidas las actuaciones y gestiones realizadas con anterioridad al cierre del despacho lo cual es concordante con lo establecido en el artículo 68 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000:

"Artículo 68. Los términos se suspenden durante los días en que por alguna razón deba permanecer cerrado el despacho respectivo, con excepción de aquellos que se fijen por años o meses. Sin embargo, cuando el último día del término corresponda a uno no laborable, aquél se entiende prorrogado hasta el día hábil siguiente." (El subrayado es nuestro).

Lo anterior se hace importante tener en cuenta al momento de contabilizar el término de días hábiles y días calendario en el derecho administrativo, a efectos de cumplir con los plazos establecidos en la ley para la realización de cualquier tipo de trámite o procedimiento.

Un último aspecto a analizar es el contenido del artículo 88 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual expone los términos aplicables a una investigación y aquellos aplicables al pronunciamiento que decide sobre el mérito de una denuncia o queja:

"Artículo 88. Toda investigación por denuncia o queja deberá agotarse en un término no mayor de dos meses, contado a partir de la fecha de su presentación. La resolución mediante la cual se resuelve sobre el mérito de una denuncia o queja, deberá emitirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que quedó agotada la investigación respectiva." (El subrayado es nuestro).

El artículo *in comento* desarrolla el término para agotar una investigación administrativa, el cual será contabilizado en **días calendario** y el término con que cuenta la entidad para emitir la resolución mediante la cual se resuelve sobre el mérito de una denuncia o queja se contabilizará en **días hábiles**.

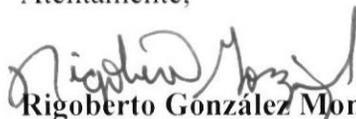
En conclusión, esta Procuraduría comparte la opinión de la señora Directora General, es decir, que los términos de días se contabilizarán en días hábiles, mientras que los términos

⁹ República de Panamá. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 30 de diciembre de 2011. Sala Tercera De lo Contencioso Administrativo y Laboral. Magistrado Ponente: Alejandro Moncada Luna.

de meses se ajustan al calendario común, por lo que toda investigación relacionada a una denuncia o queja deberá agotarse en un término no mayor de dos meses a partir de la fecha de su presentación y el término establecido para emitir la resolución sobre el mérito de una denuncia o queja será dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que se agotó la investigación.

De esta manera damos la orientación sobre lo consultado, reiterando que la opinión aquí vertida no constituye un criterio jurídico vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/go
C-062-22

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**