



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de octubre de 2021
C-158-21

Mgtra.

Elsa Fernández A.

Directora General de la

Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

Ciudad.

Ref.: Término de las investigaciones preliminares administrativas iniciadas de oficio.

Señora Directora:

Por este medio damos respuesta a su nota N°/ANTAI/OAL/302/2021 de 28 de julio de 2021, recibida en este Despacho el 19 de agosto del corriente, por medio de la cual solicita a esta Procuraduría su opinión frente a la necesidad de extender el término de las investigaciones preliminares de oficio iniciadas como consecuencia de posibles irregularidades administrativas que afectan la buena marcha del servicio público o violaciones al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos.

Sobre lo consultado, este Despacho es del criterio que se podría realizar una investigación administrativa preliminar cuando no se tenga certeza de si, en efecto, existió una conducta irregular o sancionable por parte de uno o varios servidores públicos, debiendo realizarse la misma, en un plazo razonable, tomando en cuenta los términos de prescripción de la acción, para realizar la investigación disciplinaria y para la imposición de la sanción respectiva, según el caso.

Dicha opinión tiene como fundamento las siguientes consideraciones:

I. Investigación Preliminar Administrativa

El Dr. Ernesto Jinesta Lobo, se ha referido a la investigación preliminar que lleva a cabo la administración pública, en los términos siguientes:

“La investigación preliminar se puede definir como aquella **labor facultativa de comprobación desplegada por la propia administración pública de las circunstancias del caso concreto para determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada.** En suma, la investigación preliminar permite determinar si existe mérito suficiente para incoar un procedimiento administrativo útil.

...

Se trata de un trámite que, strictu sensu, no forma parte del procedimiento administrativo y que es potestativo para la administración pública observarlo o no, incluso, en los procedimientos disciplinarios -por sus efectos en el ámbito del honor y

prestigio profesional- o sancionadores. Este trámite de información previa tiene justificación en la necesidad de eficientar y racionalizar los recursos administrativos, para evitar su desperdicio y, sobre todo, para no incurrir en la apertura precipitada de un procedimiento administrativo.

...

Un aspecto importante que debe resaltarse es que la investigación preliminar no interrumpe la prescripción o caducidad de la potestad para incoar el procedimiento, de modo que los órganos administrativos deben ser particularmente cuidadosos y celosos cuando la disponen para que sea concluida en un plazo razonable. Así se ha establecido, por ejemplo, para el caso de los procedimientos disciplinarios en el Poder Judicial, por la Corte Plena, con fundamento en el artículo 211 de la LOPJ al señalar que: “La acción para investigar las faltas deberá iniciarse, dentro del mes siguiente a la fecha en que quien deba levantar la investigación tenga conocimiento de ellas (...)”. De modo que, si se dispone una investigación preliminar, debe efectuarse antes del cumplimiento del lapso del mes pautado para incoar el procedimiento para, de ese modo, evitar que opere la caducidad de la potestad disciplinaria.¹”. (Subraya y resalta del Despacho)

De manera que, una investigación preliminar administrativa estaría justificada, cuando no se tiene la certeza de si, en efecto, existió una conducta irregular o sancionable por parte de uno o varios servidores públicos; y los elementos que sirvan para un eventual proceso sancionatorio. Todo ello, en caso de que no exista, un procedimiento administrativo aplicable al caso de que se trate.

Para efectos de lo consultado, destacamos la última idea del fallo la cual expresa, en cuanto al caso concreto que se resolvía, que la investigación debía realizarse dentro de un plazo determinado, para evitar la caducidad de la potestad disciplinaria².

Ahora bien, llevar a cabo una investigación administrativa de carácter preliminar, en lugar de una investigación disciplinaria en propiedad de acuerdo con las disposiciones legales vigentes aplicables al caso concreto, más allá del plazo establecido en dicho procedimiento especial para que en efecto se puedan aplicar las sanciones pertinentes, resultaría un despropósito. Dicho de otro modo, no tendría sentido alguno e inclusive sería contraproducente, realizar una investigación preliminar que excediera los límites legales para aplicar la sanción disciplinaria correspondiente, especialmente si con ello, se violenta alguna garantía del o los investigados.

II. Debido Proceso y Plazo Razonable

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se ha pronunciado sobre el plazo razonable como un componente de la garantía del debido proceso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el cual es del tenor siguiente:

“

Artículo 8. Garantías Judiciales

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido

¹ JINESTA LOBO, E. (2007). La investigación preliminar en el procedimiento administrativo. IVSTITIA, Año 21, No. 245-246. Pág. 5-11. Recuperado de <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/53934>

² “... debe efectuarse antes del cumplimiento del lapso del mes pautado para incoar el procedimiento para, de ese modo, evitar que opere la caducidad de la potestad disciplinaria”