

Panamá, 29 de junio de 2026
Nota C-094-26

Señor Director General:

Ref.: Término de duración de las investigaciones realizadas por la Oficina de Responsabilidad Profesional.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a su nota S.P.I./DG/N-773-26-LEGAL, recibida en esta Procuraduría el 19 de junio de 2026, mediante la cual nos consulta respecto a la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo No.173 de 10 de junio de 2019, que expide el Reglamento de Disciplina y Honor del Servicio del Protección Institucional.

Específicamente señala lo siguiente:

“Toda vez que el Decreto Ejecutivo No. 173 de 10 de junio de 2019, que expide el Reglamento de Disciplina y Honor del Servicio de Protección Institucional, no señala un término para que las Juntas Disciplinarias Local como Superior, ventilen el Proceso Disciplinario, es viable aplicar como norma supletoria el término establecido en el Artículo 82 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento Administrativo General”

Al respecto debemos indicarle que, luego de una prolija lectura del contenido del tema objeto de su consulta, se desprende que la misma busca, que este despacho se pronuncie respecto a la viabilidad de la aplicación supletoria del artículo 82 de la Ley No. 38 de 2000, como término para que las Juntas Disciplinarias Local como Superior, ventilen el Proceso Disciplinario.

En atención a lo anterior, esta Procuraduría emite su criterio jurídico en los siguientes términos. Veamos:

Señor
Armando King
Director General del
Servicio de Protección Institucional
Ministerio de la Presidencia
Ciudad.

Del principio...

I. Del Principio de legalidad.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (*Art. 18 Constitucional y Art. 34 de la Ley No.38 de 2000*), 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 y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *“el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.”* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad, señalando lo siguiente: *“...Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados¹”*

II. Del Principio de Especialidad de la Norma.

El Principio de Especialidad de la Norma nace de los elementos básicos que conforman la Teoría General del Derecho², del cual surgieron tres (3) criterios para determinar su aplicación:

- La jerarquía (norma de rango superior sobre rango inferior).
- La especialidad (norma especial priva sobre norma general).
- La temporalidad (norma posterior que prima sobre la norma anterior).

Etimológicamente, el principio de especialidad, hace referencia al: *“Criterio que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general... la materia regulada al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. La preferencia aplicativa de la norma regulada de una especie de criterio género sobre la norma regulada de tal género en su totalidad. La norma representa el género y la*

que regula...

¹ Sentencia de 10 de julio de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

² NEVES MUJICA, Javier. Introducción al Derecho de Trabajo. Lima: ARA Editores, 1997, p.135.

que regula la especie posee elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género³”

En contexto, tenemos que el Principio de Especialidad, ha sido explicado por diversos autores como Emilio Betti⁴, quien en su obra “Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos, lo definió como: “...**la prevalencia** de la *lex posterior* sobre la *lex anterior* o **de la *lex specialis* sobre la *lex generalis***”. Es decir, la ley especial prima sobre la ley general.

En otras palabras, el Principio de Especialidad, determina la supremacía que tendrá la ley especial sobre la ley general, en los casos que exista un conflicto entre dos o más normas que regulen la misma materia.

En efecto, de la norma arriba descrita se concluye que, al encontrarse dos o más disposiciones que regulen la misma situación jurídica, prevalecerá la norma especial sobre aquella de carácter general. En este sentido, mediante Sentencia de 9 de febrero de 2022, la Corte Suprema de Justicia expresó lo siguiente:

“... de acuerdo al ‘principio de especialidad’, se hace preferente la aplicación de la jurisdicción especial sobre la general; es decir, que la Jurisdicción natural de donde se genera el acto censurado es la asertiva para ventilar la censura del mismo, toda vez que, el ordenamiento jurídico, ofrece a toda persona que le asiste un derecho, los medios idóneos para accionar ante las jurisdicciones correspondientes, según la materia sobre la cual versa la situación jurídica a examinar, las cuales le ofrece mayores y mejores oportunidades para sus intereses, circunstancias con las cuales no se cuenta con la acción de garantías constitucionales, como la que hoy ocupa nuestra atención...”

De acuerdo con la jurisprudencia previamente citada, el principio de especialidad, opera cuando se produce una colisión de normas válidas, y su fin es determinar la norma aplicable para el caso.

III. De la aplicación de una norma de carácter general en los vacíos contemplados en el Decreto Ejecutivo No. 173 de 10 de junio de 2019.

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 173 de 10 de junio de 2019⁵, se adoptó el Reglamento de Disciplina y Honor del Servicio de Protección Institucional, el cual se rige por las disposiciones contenidas en el Decreto Ley No. 2 de 8 de julio de 1999⁶, constituyéndose en una norma especial en materia disciplinaria.

Para el cumplimiento de esta normativa, el servicio de Protección Institucional contará con una Oficina de Responsabilidad Procesional (O.R.P), encargada de investigar las violaciones de los procedimientos internos, los actos en los que se presuma corrupción, y la falta de cumplimiento al Decreto Ley 2 de 8 de julio de 1999⁷.

Así mismo...

³ <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-especialidad>

⁴ BETTI, Emilio. Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos. Traducido por José Luis de los Mozos. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1975, p. 119.

⁵ Cfr. Gaceta Oficial Digital N. 28795-A del jueves 13 de junio de 2019.

⁶ Cfr. Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 173 de 2019.

⁷ Cfr. Artículo 55 Ibidem.

Así mismo, el artículo 56 de la citada Ley establece lo siguiente:

“Artículo 56. La Oficina de Responsabilidad Profesional es una oficina fiscalizadora, encargada de investigar de forma objetiva el cumplimiento del Reglamento de Disciplina y Honor, con finalidad de velar por el profesionalismo y alto grado de responsabilidad de los miembros del Servicio de Protección Institucional, de esta forma las investigaciones podrán darse de la siguiente forma:

- 1. De oficio: en los casos que la Dirección General lo ordene.*
- 2. Denuncia: en los casos en los que se presente quejas por parte de los miembros de la institución o particulares de forma escrita.*
- 3. Ampliación de investigación: solicitada por las Juntas Disciplinarias”*

Para tal efecto, el Decreto Ejecutivo No. 173 de 10 de junio de 2019, establece en su artículo 113 que la persecución de las faltas disciplinarias prescribe transcurrido el tiempo de tres (3) meses para las faltas graves, muy graves y gravísimas, a partir del momento en que la Oficina de Responsabilidad Profesional tenga conocimiento del caso; sin embargo, el mismo, no desarrolla de manera expresa un término específico para que las Juntas Disciplinarias Local como Superior, ventilen el Proceso Disciplinario.

Ante este vacío, surge la interrogante sobre la posible aplicación supletoria del artículo 82 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual dispone un plazo de treinta (30) días hábiles para absolver consultas administrativas.

En ese sentido, debemos señalar que el artículo 37 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, contempla que en el caso que exista una norma de carácter especial que contenga lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la ley especial, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de la ley general.

Sin embargo, y para que estos vacíos puedan ser llenados, es importante que exista una compatibilidad entre las normativas; situación que no ocurre en el caso que nos ocupa, toda vez que, el artículo 82 de la Ley 38 de 2000, regula únicamente el trámite de consultas administrativas, omitiendo lo referente a los procesos disciplinarios, así como la fijación de dichos plazos; es decir que, **el artículo 82 de la Ley 38 de 2000, busca garantizar que las consultas formuladas a la administración pública se resuelvan en una plazo de treinta (30) días hábiles, más no está diseñado para regir plazos de actuaciones disciplinarias.**

Por consiguiente, este Despacho es del criterio jurídico que usar el artículo 82 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, como una norma supletoria para este caso, podría interpretarse como una analogía impropia que vulneraría el principio de legalidad y el debido procesos, pues trasladaría un régimen diseñado para el trámite de consultas a un procedimiento sancionador; no obstante, y en virtud que la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 (ley de carácter general), no contempla una norma que sea compatible con el término específico para que las Juntas Disciplinarias Local como Superior, ventilen el Proceso Disciplinario, y que el Servicio de Protección Institucional, pudiese aplicar los principios generales como el de celeridad,

economía procesal, eficacia y proporcionalidad, que si tiene carácter supletorio y pueden orientar la actuación administrativa sin forzar la aplicación de un artículo específico.

Finalmente, recomendamos en esta ocasión al Servicio de Protección Institucional, que a través del Órgano Ejecutivo se promueva una modificación y/o reglamentación al Decreto Ejecutivo No. 173 de 10 de junio de 2019, con la finalidad de establecer los plazos claros para la celebración de las Juntas Disciplinarias Locales como Superiores una vez que sea concluida la fase investigativa de los procesos disciplinarios.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/ca
Exp. C-089-26