

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

C-280

Panamá, 12 de septiembre de 2002.

Honorable señor

Mario Forero Mojica

Gobernador de la Provincia de Veraguas

Santiago, Provincia de Veraguas

E. S. D.

Señor Gobernador:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota enviada por fax el 25 de agosto de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la situación detallada a continuación:

“Mi consulta emana de la aplicación del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa del cual conocemos los Gobernadores de las provincias.

Si bien es cierto que la Ley 19 de 3 de agosto de 1992 instituye la aplicación de este recurso del cual se puede revocar las decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales, también la Ley 38 de 31 de julio de 2000 aplica dentro de su Libro II la utilización del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa contra resoluciones que agoten la vía gubernativa a fin de que se anule el fallo vertido.

Vemos pues de esta manera que las dos leyes, con términos semejantes en cuentas resumidas buscan un mismo propósito, cambiar un fallo si no se ha cumplido con los preceptos legales del cual tiene derecho todo individuo o ciudadano cuando se le abra una causa a él.

La Ley 38 indica que se aplica a todos los procesos administrativos que surtan en cualquier dependencia estatal, llámese administración central, descentralizada o local incluyendo empresas del Estado, con excepción de que existan normas o leyes especiales que regulen un procedimiento para casos o materias específicas, a nuestro entender esta sería la Ley 19 para el Recurso de Revisión que deben conocer los Gobernadores.

Por otro lado observando el artículo 8 de la Ley 19 se enmarca la aplicabilidad del recurso extraordinario en casos correccionales, de acuerdo

al Libro III del Código Administrativo tratándose de juicios de policía y de acuerdo a lo señalado por la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974.

La Ley 19 establece 6 supuestos en los cuales se puede admitir el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, pero la Ley 38 señala 10 supuestos mediante el cual puede ser admitido el recurso extraordinario.

Luego de haber esbozado los señalamientos de ambas leyes, tratándose de actuaciones de policía y de actos administrativos, ¿cuál es el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que deben los Gobernadores aplicar, el que emana de la Ley 19 o el que proviene de la Ley 38?”

Como quiera que este despacho ya se ha pronunciado sobre el tema en discusión, le estamos adjuntando copia debidamente autenticada de la **Vista 421 de 26 de agosto del presente**, mediante la cual la Procuraduría de la Administración emitió concepto sobre el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa solicitado por el Gobernador de la Provincia de Chiriquí en el Proceso de Policía interpuesto por la señora Isabel María Cubilla de Guillermo en contra del Corregidor de Progreso.

A continuación transcribimos algunas de sus partes más relevantes:

“El Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que conocen actualmente los Gobernadores de Provincia (en base a la Ley N°19 de 1992), posee una naturaleza particular que lo diferencia del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa creado por medio de la Ley 38 de 2000, de competencia de otras autoridades. A manera de ejemplo, los antecedentes del primero indican que se concibió inicialmente en nuestro ordenamiento jurídico con un fin muy similar al que tiene la Revisión en materia penal, siendo instituido por el Decreto N°183 de 1925, tal como sigue:

‘En asuntos de policía habrá lugar al recurso de revisión contra una resolución ejecutoriada en los siguientes casos:

- a) Cuando estén sufriendo condena dos o más personas en virtud de una sentencia contradictoria por causa de una misma falta que no haya podido ser cometida sino por una sola persona; y,
- b) Cuando alguno haya sido condenado en virtud de sentencia cuyo fundamento haya sido un testimonio o documento declarado falso después.’

Posteriormente, la Ley N°2 de 2 de junio de 1987, desarrolla el Artículo 249 de la Constitución Política y señala las funciones de los Gobernadores de las Provincias de la República; en ella se estableció originalmente un mecanismo de ‘revisión’ que puede considerarse otro antecedente inmediato del actual Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que conocen los Gobernadores de Provincia, en su Artículo 4, numeral 21, que decía:

‘Artículo 4. Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1...

21.Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes y órdenes de sus superiores, a menos que dichos actos tengan carácter de definitivos o que su revisión corresponda a otra autoridad.

...’

Como puede observarse, más que un Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, la atribución recién transcrita guardaba similitud e intentaba sustituir en alguna forma, al derogado Recurso de Avocamiento de competencia del Presidente de la República.

Lo cierto es que en este recorrido legislativo, llegamos hasta la vigente Ley N°19 de 3 de agosto de 1992, que modifica las atribuciones de los Gobernadores de Provincia e instituye el Recurso Extraordinario que nos ocupa, tal como sigue:

‘Artículo 8: Se instituye el recurso extraordinario de revisión administrativa, del que conocerán los gobernadores de provincia para revocar decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales en materia correccional o por razón de los juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974.

El recurso extraordinario de revisión administrativa procederá cuando:

1. La decisión recurrida hubiese sido dictada por órgano o autoridad sin competencia para ello;
2. La decisión recurrida se fundamente en declaraciones falsas o en pruebas insuficientes;
3. No se hubiesen cumplido los trámites esenciales del procedimiento establecido por la ley aplicable;
4. Así se disponga en una ley especial;
5. Al dictarse la decisión se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho, que resulte de los documentos incorporados al expediente y que haya afectado en forma directa la decisión recurrida; y
6. La decisión se hubiere dictado como consecuencia de los hechos tipificados en los Capítulos II y III del Título X del Libro II del Código Penal, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.’

Es evidente que la norma anterior crea una regulación legal especial del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa de competencia de los Gobernadores de Provincia, bajo supuestos específicos. Según se lee y colige, este Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, tiene las siguientes características particulares:

a) Solamente son competentes para conocer de él, los Gobernadores de Provincia, porque no se refiere a otras autoridades;

b) Sirve para revocar decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales, lo que circunscribe a casos que se originan normalmente en las Corregidurías o Juzgados Nocturnos;

c) Debe tratarse además de materia Correccional o de los Juicios de Policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, habría que entender esto extensivo al Artículo 175 del Código Judicial porque es la última norma legal sobre la competencia de las autoridades de policía en materia penal y civil (Policía Moral), tal como se vio más arriba;

d) Procede este Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa cuando se invoca una de las seis (6) causales contenidas en el Artículo 8 de la Ley 19 de 1992.

e) A nuestro parecer, el término de prescripción para su interposición, es de un año, contado a partir del cumplimiento de la condición en que se funda, por aplicación supletoria del Artículo 1206 del Código Judicial, ya que ahora no existe norma que establezca su imprescriptibilidad, como lo hacía el Decreto N°183 de 1925.

Sólo cabe agregar, que en nuestro ordenamiento jurídico este Recurso ha sido siempre regulado por instrumentos especiales (Decreto N°183 de 1925; Decreto-Ley 18 de 1989; Ley 2 de 1987 y Ley 19 de 1992), que lo han circunscrito al ámbito de competencia de las autoridades de policía y para temas relacionados con sus funciones jurisdiccionales de policía (sobre todo penal), no para otros casos (actos) de naturaleza distinta.

Estamos de acuerdo en que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, como concepto, es uno; al igual que lo son, como conceptos, los demás recursos legales de Reconsideración, de Apelación y de Hecho.

Sin embargo, ello no impide y así ocurre, que más de una Ley regulen un mismo "tipo de Recurso" de forma distinta para diferentes supuestos. Así, en unos casos la Apelación se puede conceder en el efecto devolutivo y en otros casos en el efecto suspensivo; en unos casos sólo cabe Recurso de Reconsideración, en otros cabe además, el de Apelación, etc.

Similar situación acontece con el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, que es regulado en una forma cuando se trata de la competencia de los Gobernadores de Provincia (Leyes 2 de 1987 y 19 de 1992), y en otra forma diferente, cuando puede ser interpuesto contra actuaciones administrativas materiales de otras autoridades en general (Ley 38 de 2000), veamos.

Desde el primero (1º) de marzo del año dos mil uno (2001), se encuentra vigente en nuestro país el 'Procedimiento Administrativo General', contenido en los Títulos I al XIV de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por disposición expresa de su Artículo 209. Este procedimiento ha subrogado el Título II Capítulo I de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, reformada por la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, en lo que respecta a la regulación de la denominada 'vía gubernativa'.

Tal como su nombre lo indica, la Ley 38 de 2000, se encarga de establecer la forma en que se debe desarrollar la función administrativa en la Administración Pública, es decir, que en este caso estamos ante un procedimiento aplicable por cualesquiera autoridades públicas en una actuación, función o proceso administrativos.

La Ley 38 de 2000, por ser reguladora del procedimiento administrativo general, se encarga de normar la fase anterior o preparatoria de la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, no son acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa, y por tanto, no forman parte de esa fase anterior, las resoluciones que se dicten en los juicios de policía de naturaleza penal o civil, precisamente por considerarse que no son "materialmente" actuaciones administrativas.

En suma, no le son aplicables los Recursos Extraordinarios de Revisión (y de Hecho) que esta excerta legal ha creado.

No faltará quien argumente que los actos de Policía Moral (penal y civil) son administrativos, en el sentido lato del concepto, por ser expedidos por autoridades formalmente administrativas, lo cual no deja de ser cierto, pero también lo es, que aquellos no pertenecen a un "proceso administrativo", a una "actuación administrativa" ni mucho menos al ejercicio de una "función administrativa", que son las que regula la Ley 38 de 2000 en su Libro Segundo, al prevalecer en dicha excerta la regulación de los actos administrativos materiales, no de los formales.

Teniendo claro lo anterior, deben excluirse del ámbito de aplicación de la Ley 38 de 2000, por lo menos, los **actos de naturaleza electoral, legislativa y jurisdiccional**, sin importar cuál sea la **naturaleza orgánica de las autoridades que los emiten**, pero también aquellos que aún siendo emitidos por autoridades formal u orgánicamente administrativas, resuelven asuntos de naturaleza materialmente distinta a la administrativa, como lo son: la "Policía Moral" (Policía Correccional-Penal y Controversias Civiles de Policía en General), de competencia

de Corregidores, Jueces Nocturnos, Alcaldes y Gobernadores de Provincia, en funciones jurisdiccionales.

Los actos administrativos materiales de estas mismas autoridades sí encuentran regulación en la Ley 38 de 2000.

En el caso de vacíos legales en la administración de justicia policiva, parece más acorde con su naturaleza, aplicar supletoriamente las normas del Código Judicial que las contenidas en la Ley 38 de 2000.

A manera de ejemplo, en materia de controversias civiles de policía, el artículo 1728 del Código Administrativo, indica de manera expresa que el Código Judicial debe aplicarse en materia de notificaciones, traslados, avalúos, reconocimientos, registros, allanamientos, impedimentos y recusaciones. Inclusive, la competencia de las autoridades de policía, en la esfera penal y civil, es determinada por un artículo del Código Judicial (Artículo 175).

En suma, la Ley 38 de 2000, creó en su Artículo 166, numeral 4, un Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que resulta viable, según lo visto, contra **actuaciones producto del ejercicio de una función Administrativa**, siendo distinto del que conocen los Gobernadores de Provincia en virtud de la Ley N°19 de 1992, como veremos, a renglón seguido:

‘Artículo 166. Se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa, que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley:

1...

4. El de revisión administrativa contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa, para lograr la anulación de la resolución respectiva, con base en alguna o algunas de las siguientes causales:

a. ...’

El Artículo copiado viene a corroborar que el procedimiento administrativo general, regulado en la Ley 38 de 2000, es la nueva versión normativa de la llamada ‘vía gubernativa’, antiguamente regulada en las Leyes N°135 de 1943 y N°33 de 1946.

Más, así lo deja aclarado desde que sólo permite la interposición del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa ‘contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa’.

Para saber cuales son éstas, simplemente acudimos al Artículo 200 de la Ley 38 de 2000, que no por casualidad expresa ‘Se considerará agotada la vía gubernativa cuando: 1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, **siempre**

que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;...'

Inclusive el procedimiento de este Recurso de Revisión Administrativa previsto en la Ley 38 de 2000, preceptúa el traslado a la Procuraduría de la Administración para que emita concepto, en forma similar a como lo hace dicha institución cuando participa en algunos procesos de la jurisdicción contencioso administrativa (Art. 199).

Con lo expuesto, no tiene sentido entender que la intención del Legislador haya sido crear en la Procuraduría de la Administración una nueva instancia colaboradora (que emite conceptos) para revisar actos de naturaleza penal o civil policiva, siendo que esta institución, precisamente no participa de su revisión judicial por estar excluidos de la justicia contencioso administrativa en la que sí es colaboradora desde su creación en el año 1943.

Además, cómo entender jurídicamente que dos Leyes (N°19 de 1992 y N°38 de 2000) contengan causales idénticas sobre un mismo Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa. De ser procedimientos complementarios, la Ley 38 de 2000 habría derogado parte de la Ley 19 de 1992, como lo hizo con otras leyes y normas anteriores que le eran incompatibles, en su Artículo 206, pero la dejó vigente porque en la Ley 19 de 1992 se regula de manera especial el Recurso Extraordinario de Revisión contra actos de una naturaleza especialísima (administrativa-jurisdiccional).

Por tanto, somos del criterio que en aplicación del principio de preferencia de la norma especial sobre la general, contenido en el Artículo 37 de la Ley 38 de 2000, **el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa en los términos de la Ley 19 de 1992, debe tramitarse según ésta, y no según las normas del Procedimiento Administrativo General de la Ley 38 de 2000**, aún cuando esta última diga que es supletoria en los vacíos de las leyes especiales.

Antes de terminar el presente análisis, este despacho no soslaya que ha observado un abuso en la utilización del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, por los particulares y los servidores públicos en las 'Controversias Civiles de Policía' y en los 'Procedimientos de Policía Correccional', lo cual ocasiona muchas veces perjuicios a quienes han salido favorecidos legalmente con una decisión y al propio sistema público, al retrasarse indebidamente la ejecución del fallo.

Sobre este punto, se llama la atención a los servidores públicos que laboran en las Gobernaciones y que conocen del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa contra ese tipo de decisiones de Policía, quienes deben prestar especial atención a los escritos que se les presenten en los cuales se promueve este Recurso, puesto que si no se cumplen los requisitos legales mínimos deben

recibir los mismos, pero luego de la evaluación correspondiente, proceder a declarar su NO VIABILIDAD O IMPROCEDENCIA, según los casos.

Los Recursos Extraordinarios de Revisión Administrativa de conocimiento de los Gobernadores NO SON VIABLES O IMPROCEDENTES, entre otros, en los siguientes supuestos:

1. Cuando no se trate de una decisión expedida en segunda instancia por autoridades municipales;
2. Cuando no se trate de un asunto Correccional, o Juicio de Policía regulado por el Libro Tercero del Código Administrativo, la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974 y el Artículo 175 del Código Judicial. Recordar que lo Correccional incluye lo penal y civil según jurisprudencia citada del 10 de junio de 1997, de la Corte Suprema de Justicia.
3. Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 1, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, sea **evidentemente infundada la causal de falta de competencia;**
4. Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 2, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, **no se aporte la decisión judicial de falsedad de las declaraciones en que se fundamentó la decisión recurrida por Revisión,** a menos que se invoque la insuficiencia de pruebas a que se refiere el mismo Numeral;
5. Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 3, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, **no se señalen puntualmente qué trámites esenciales del procedimiento establecido por la ley aplicable al caso objeto de Revisión, no se han cumplido;**
6. Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 5, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, **el error de hecho que haya afectado en forma directa la decisión recurrida, no pueda determinarse con los documentos incorporados al expediente;**
7. Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 6, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, **no se aporte la correspondiente prueba, por lo menos indiciaria, de que se han cometido los delitos tipificados en los Capítulos II y III del Título X del Libro II del Código Penal,** relativos a Concusión, Exacción y Corrupción de Servidores Públicos.
8. **Cuando se interpone contra actos de la Justicia Policiva Correccional de Tránsito,** por haberlo interpretado de esa manera la Corte Suprema de Justicia desde la sentencia de 29 de marzo 1996, final definitiva y obligatoria que decide la demanda de inconstitucionalidad presentada por SVEN VALDEMAR WAGE contra LA GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ y otras;

9. Cuando una **Ley o norma especial establezca la improcedencia del Recurso de Revisión para un supuesto específico.**

Estos criterios orientadores se sustentan en el **carácter restrictivo de los Recursos Extraordinarios de Revisión** (Penal y Civil), decantados por los tribunales de la justicia ordinaria, perfectamente aplicables a la Revisión Administrativa de que conocen los Gobernadores de Provincia, toda vez que en estos casos se trata de materias de Policía Moral (penal y civil).

Dicho de otra forma, los despachos de las Gobernaciones de Provincia sólo deben pronunciarse sobre el fondo del asunto sometido a consideración, vía Revisión Administrativa, cuando se trate realmente de escritos sustentados legalmente por las partes, invocando las causales que señala la Ley.

Como corolario de lo expuesto, el procedimiento a seguir debe ser lo más sumario posible, procurando verificar si se han probado o no las respectivas causales de Revisión, y el mismo **no incluye la remisión a la Procuraduría de la Administración**, porque dicha actuación es incompatible con el trámite especialísimo que contempla la Ley 19 de 1992, de aplicación preferente en estos casos sobre la Ley 38 de 2000.”

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.