



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de marzo de 2018
C-SAM-05-18

Señor
Temístocles Javier Herrera
Gobernador de la Provincia de
Panamá Oeste
E. S. D.

Señor Gobernador:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota DGPO 070-18 de 22 de febrero de 2018, en la cual nos formula las siguientes preguntas:

1. ¿Si con el nacimiento de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa está vigente?
2. ¿Que con la Ley 16 de 17 de junio de 2016, el artículo 49 le concede a los Alcaldes nuevas competencias en materia de procesos de policía, por lo tanto, se desea conocer si el recurso de apelación se presenta ante la Comisión de Ejecución y Apelaciones o ante el Gobernador de la Provincia?

Para responder a sus interrogantes, esta Procuraduría de la Administración, es del criterio que con la entrada en vigencia de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, en el Primer Distrito Judicial de Panamá, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que regula la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, ha sufrido una pérdida de vigencia parcial conocida en la doctrina como pérdida de eficacia normativa, como sustentaremos más adelante. Por otra parte, les corresponde a los Gobernadores de Provincia, el conocimiento del recurso de apelación contra las decisiones de los Alcaldes, en atención a las competencias señaladas en el artículo 49 de la Ley 16 de 2016, como Jefes de Policía.

En atención a la primera pregunta que nos ocupa, resulta importante desarrollar la opinión de este Despacho con fundamento en los siguientes argumentos:

De acuerdo con lo previsto por el artículo 8, de la Ley 19 de 1992 en concordancia con el numeral 23 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, los gobernadores de Provincia conocen del Recurso Extraordinario de

Revisión Administrativa, **para revocar las decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales**. Veamos:

“**Artículo 8.** Se instituye el recurso extraordinario de revisión administrativa, del que conocerán los gobernadores de provincias 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 N° 112 de 30 de diciembre de 1974.

El recurso de revisión administrativa sólo 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 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.”

“**Artículo 9.** El artículo 4 de la Ley N° 2 de 2 de junio de 1987, queda así:

‘Artículo 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

- 1.
- ...
23. **Conocer del recurso extraordinario de revisión administrativa que se interponga contra decisiones de autoridades municipales, proferidas en segunda instancia;**
- ...

Como puede observarse, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, se instituyó con el fin de lograr la revocatoria de **las decisiones emitidas en segunda instancia**, por autoridades municipales, con ocasión a procesos sancionatorios por la comisión de faltas o contravenciones, atendidas mediante los Procedimientos Correccionales, así como de los Juicios de Policía en materia de Controversias Civiles en General, establecidos en el Capítulo I y II del **Título V del Libro Tercero del Código Administrativo**, en concordancia con disposiciones de la **Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, normas que han sido derogadas expresamente por el artículo 116 de la Ley 16 de 2016.**

Cabe aclarar, que si bien se derogan los procedimientos a los que hacía referencia el Código Administrativo, relativos a los juicios de policía de naturaleza penal o civil; no es menos cierto que las materias correccionales tramitadas a través de estos juicios siguen siendo competencia del Alcalde como jefe de policía, en primera instancia, conforme los artículos 49 y 90 de la Ley 16 de 2016.

La pérdida de la vigencia parcial del artículo 8 de la Ley 19 de 1992, a la que hemos hecho referencia, se da en función de la subsistencia del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, cuando se cumplen los presupuestos contenidos en dicho artículo, es decir, que se hace aplicable **sólo para los casos referenciales en la norma transitoria del artículo 110 de la Ley 16 de 2016**, cuyo texto dice:

“Artículo 110. Los procesos administrativos en trámite al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley serán sustanciados y resueltos por corregidores de descarga, que establezca el municipio respectivo según el volumen de expedientes.

...”

En concordancia con esta norma, el artículo 32 del Código Civil dispone lo siguiente:

“Artículo 32. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieran iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

Queda claro que en los juicios de policía en trámite o iniciados antes de la vigencia de la Ley 16 de 2016, tanto el corregidor de descarga en primera instancia, como el Alcalde en segunda instancia, deben aplicar las normas vigentes al momento de iniciados estos procesos; es decir, las disposiciones contenidas en los Capítulos I y II del Título V del Libro Tercero del Código Administrativo y la Ley 112 de 1974.

Asimismo, corresponde a los Gobernadores del Primer Distrito Judicial, en atención a la interposición de los Recursos Extraordinarios de Revisión Administrativa, promovidos en estos procesos; aplicar la normativa vigente al momento de iniciado los mismos, para lo cual **el gobernador de la provincia, deberá verificar el cumplimiento de los presupuestos contenidos en el artículo 8 de la Ley 19 de 1992, a efectos de determinar su admisibilidad o rechazo.**

Por último, resulta oportuno destacar, que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa pierde eficacia normativa, exclusivamente, para aquellos casos iniciados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 16 de 2016, es decir, el 2 de enero de 2018, por cuanto que siendo materias de conocimiento por los Alcaldes como autoridad de policía, **en primera instancia, dentro de la esfera municipal, sus decisiones sólo son susceptibles del recurso de apelación ante los gobernadores de la provincia;** esta afirmación, se sustenta sobre la base de que los gobernadores no pueden revisar sus propias decisiones jurisdiccionales, **pues éstas hacen tránsito a cosa juzgada.**

En conclusión, esta Procuraduría de la Administración es de la opinión, que el gobernador de la provincia, sigue conociendo del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, siempre que se cumpla con las premisas fijadas en el artículo 8 de la Ley 19 de 1992; y para ello, el gobernador, deberá examinar, primeramente que se trate de una resolución emitida en segunda instancia por autoridad municipal, así como de los presupuestos a que hace referencia el citado cuerpo normativo.

En cuanto a su segunda interrogante, esta Procuraduría de la Administración, es de la opinión que el recurso de apelación contra las decisiones de los Alcaldes, como Jefes de Policía, es competencia de los Gobernadores de Provincias. A esta conclusión hemos llegado con fundamento en los siguientes argumentos:

El segundo párrafo del artículo 51 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y el numeral 22 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, modificado por el artículo 9, de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, respecto al recurso de apelación contra las sanciones impuestas por los Alcaldes como Jefes de Policía, disponen lo siguiente:

“Artículo 51. ...

Contra **las multas y sanciones** disciplinarias, que impongan los Alcaldes, cuando actúan **como Jefes de Policía del Distrito**, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia.”

“Artículo 9. El artículo 4 de la Ley N°2 de 2 de junio de 1987 queda así:

Artículo 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1...

22. Conocer, en segunda instancia, **de los recursos de apelación** que se interpongan contra las decisiones, **multas y sanciones disciplinarias de policía, que impongan los alcaldes** como funcionarios de primera instancia;

...”

De las normas citadas se infiere que las resoluciones emitidas por los Alcaldes en las que se impongan multas y **sanciones**, con motivo de cualquier infracción a las normativas de policía, incluyendo las señaladas en el artículo 49 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016; admiten el recurso de apelación ante los gobernadores de provincia. En adición a ello, la potestad de imponer sanciones representa el más claro ejemplo de su condición de Jefe de Policía del Distrito. Siendo ello así, es indiscutible que ante la sanción impuesta en ejercicio de su función de policía, por infracción o violación a las normativas de policía, sea revisable ante el Gobernador de la Provincia, en la segunda instancia. (Cfr. Sentencia de 10 de enero de 2003).

Sobre este particular, debo indicar que estas normas son cónsonas con el artículo 32 de la Constitución Política, el cual señala lo siguiente:

“**Artículo 32.** Nadie será juzgado, sino por autoridad competente, y de conformidad a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

En ese orden de ideas, el numeral 31 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, define en su glosario, *el debido proceso legal*, al que nos orienta la citada norma Constitucional, así:

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

1...

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y **el derecho a recurrir**) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.”

También resulta importante destacar la Sentencia fechada 2 de febrero de 2001, emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, que en su parte medular, indicó lo siguiente:

“124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas **estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales o locales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso.**

126. **En cualquier materia**, inclusive en la laboral y la **administrativa**, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos **el respeto de los derechos humanos**. Es importante que la actuación de la administración se encuentra regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, **no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.**

127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. **Las garantías mínimas deben**

respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.” (Lo resaltado es nuestro).

De la referida decisión se observa, el respeto a las garantías fundamentales, es decir, que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales o locales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional **debe respetar el debido proceso legal**, pues es un derecho humano el obtener todas las garantías que le permitan a las personas alcanzar soluciones justas, incluyendo las de recurrir, ejercitando los recursos o medios impugnativos que se extienden, a nuestro criterio, a las decisiones que emitan los Alcaldes como jefes de policía, en la primera instancia, y de las cuales son susceptibles de ser apelables ante los Gobernadores de la Provincia, en segunda instancia en virtud de lo previsto por el artículo 51 de la Ley 106 de 1973 y el artículo 4, numeral 22, de la Ley N°2 de 1987, modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 1992.

Finalmente, cabe aclarar que la Comisión de Ejecución y Apelaciones, creada por la Ley 16 de 2016, sólo tiene competencia para conocer en segunda instancia los recursos de apelación que se presenten contra las **resoluciones que dicten los jueces de paz**. (Cfr. arts. 38 y 39 de la Ley 16 de 2016).

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
 Procurador de la Administración.



RGM/au

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310

* E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *