



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de mayo de 2023
C-SAM-22-23

Licenciado

JUAN DAVID SIMONS AYALA

Secretario AD-HOC

Dirección de Legal y Justicia

Municipio de Panamá

E. S. D.

Ref. Recurso de Revisión Administrativa interpuesta por la sociedad ALISAS INVESTMENT, INC, en contra de la decisión contenida en la Resolución N° 188 de 2 de mayo de 2017 emitida por la Corregiduría del Corregimiento de Mañanitas, dentro del proceso de lanzamiento por intruso.

Señor Secretario Ad-Hoc:

Por este conducto, tengo a bien dar respuesta a su Nota N°77-DLYJ-23, de fecha 26 de abril de 2023; recibida en la Secretaría de Asuntos Municipales, el 4 de mayo del año en curso, mediante la cual solicita a esta Procuraduría que, en atención a lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, emita concepto **en relación con el Recurso de Revisión Administrativa interpuesto por la sociedad ALISAS INVESTMENT, INC, en contra de la decisión contenida en la Resolución N°188 de 2 de mayo de 2017 emitida por la corregiduría del Corregimiento de Mañanitas, dentro del proceso de lanzamiento incoado por la sociedad MOANALUA, INC., en contra de ALISAS INVESTMENT, INC., SANTOS ARROYO y demás presuntos ocupantes de la finca identificada con el folio real N°.99340, con fundamento en el literal g, numeral 4 del artículo 166 de la citada ley.**

En relación con el contenido de su nota, nos vemos precisados a realizar un recorrido histórico para aclarar que en nuestro derecho positivo existen dos tipos de recursos extraordinarios de revisión administrativa, a saber, el contemplado en la Ley 19 de 3 de agosto de 1992 que faculta a los gobernadores de provincia para revocar las decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales en materia correccional o por razón de los juicios de Policía o civiles de que tratan el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, y el establecido en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en cuyos artículos 166 y siguientes se desarrolla el que procede contra las resoluciones o decisiones que agoten la vía administrativa, para lograr la anulación de actos administrativos expedidos por autoridades en ejercicio de funciones administrativas.

En este contexto y para mejor claridad, recordemos que 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 las disposiciones de la Ley 112 de 30 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 o civiles que se están sustanciando de forma transitoria por los corregidores de descarga, conforme el artículo 110 de la Ley 16 de 2016; pueden ser objeto de Recurso de Revisión Administrativa, cuando se cumpla con los presupuestos contenidos en el artículo 8 de la Ley 19 de 1992;¹ por tratarse de actos jurisdiccionales² tal como lo ha señalado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 25 de mayo de 2011.

En abono a lo anteriormente expresado, es propicio traer a colación la referida Sentencia de 25 de mayo de 2011, que a su vez, cita extractos pertinentes a las sentencias de 22 de julio de 2004, 10 de octubre de 2002 y 10 de marzo de 2004, de nuestro Máximo Tribunal de Justicia, **resalta las características del recurso de revisión administrativa contenido en la Ley 19 de 1992 y la diferencia que tiene con respecto al consagrado en la Ley 38 de 2000.** Dichos fallos judiciales señalan en su parte medular lo siguiente:

“Sentencia de 25 de mayo de 2011.

(...)

Frente a lo expuesto hay que tomar en cuenta, como cuestión preliminar, que dentro de la jurisprudencia doméstica se ha manejado la tesis que los remedios que se ensayan dentro de la administración se encuentran condicionados por el tipo de funciones que la misma desempeña. Este criterio, permite establecer que existen recursos contra gestiones patrocinadas por la administración pública cuando aquella ejerce **funciones jurisdiccionales**, correccionales o de policía, así como también se identifican procedimientos, acciones, actos, gestiones y remedios cuando la administración ejerce facultades estrictamente administrativas. Ello, desde luego, alcanza al denominado recurso extraordinario de revisión administrativa, habida cuenta que dentro del breviario jurídico doméstico en diversos textos normativos se han prohijado o admitido la posibilidad de hacer uso de un remedio con identifica denominación, **pero cuya aplicación**

¹ Ver Consulta C-SAM-031-2020 de 19 de octubre de 2020.

² Ver sentencia de 25 de marzo de 2014 y sentencia de 25 de mayo de 2011 Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Veamos un extracto, sobre esta jurisprudencia donde se califica los procesos correccionales o juicios de policía, “jurisdiccionales”. “Así las cosas, se ha establecido que cuando la Administración **ejerce funciones jurisdiccionales de policía, o corrección**, el recurso de revisión administrativa que tiene lugar y oportunidad es el descrito en el artículo 8 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992...”

y oportunidad se encuentra condicionada a la naturaleza de las funciones que desempeña la administración pública.

Así las cosas, se ha establecido que cuando la Administración ejerce funciones jurisdiccionales de policía o corrección, el recurso extraordinario de revisión administrativa que tiene lugar y oportunidad es aquel descrito en el artículo 8 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992. En tanto, que si lo que se pretende impugnar a través del remedio excepcional es un acto que se emite en razón de funciones estrictamente administrativas, lo que procede es la aplicación de los postulados derivados de la Ley 38 de 2000.

Sentencia de 22 de julio de 2004

(...)

De la norma transcrita se evidencia que se creó una regulación especial del recurso extraordinario de revisión administrativa de competencia de los Gobernadores de Provincia, bajo supuestos específicos. Tal como se 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, los que circunscribe a casos que se originan normalmente en las Corregidurías y Jueces Nocturnos; c) debe tratarse además de materia Correccional de los Juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la ley 112 de 30 de diciembre de 1974 (extendiéndose al artículo 175 del Código Judicial porque es la última norma legal sobre competencia de las autoridades de policía en materia penal y civil) (Policía Moral); d) Procede este recurso extraordinario de revisión administrativa cuando se invoca una de las seis causales contenidas en el artículo 8 de la Ley 19 de 1992.

Sentencia de 10 de octubre de 2002.

(...)

En virtud de lo anterior, se colige que el recurso de revisión administrativa que se consagra en la Ley 38 de 2000 **no es aplicable a los casos que se ventilan ante las autoridades administrativa de policía concernientes a la materia correccional o a las controversias civiles de policía que regula el Libro III del Código Administrativo, la ley 112 de 30 de diciembre de 1974**, pues como se señaló en párrafos anteriores para estos casos es aplicable la Ley N°19 de 1992 que es una ley especial creada expresamente para los gobernadores de provincias.

Sentencia de 10 de marzo de 2004.

(...)

Por un lado, se reconoce la existencia del llamado Recurso de Revisión Administrativa cuya competencia está asignada a los Gobernadores de

Provincias con arreglo a lo que establece la Ley 19 de 3 de agosto de 1992; y de otra parte también existe con la misma denominación de Recurso de Revisión Administrativa la figura impugnativa creada por la Ley 38 de 31 de julio de 2000 por el cual se adoptan normas de procedimiento administrativo general.

Si bien estos dos recursos comparten la misma denominación resulta imperativo resaltar las diferencias que existen entre uno y otro, como se aprecia a continuación:

El recurso de revisión administrativa que conocen actualmente los Gobernadores de provincia, con sustento en lo previsto por la Ley 19 de 1992, posee una naturaleza particular que lo diferencia del recurso extraordinario de revisión administrativa creado por la Ley 38 de 2000.

Así, la Ley 19 de 1992 modificó las atribuciones de los Gobernadores de Provincia, instituyendo un recurso de Revisión **con el fin de lograr la revocatoria de las decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales en materia correccional o por razón de juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974.**

Contrario a lo indicado por el amparista en este caso, **el Recurso Administrativo en referencia no ha previsto, como se desprende de su marco regulatorio, el traslado a la Procuraduría de la Administración.**

Cosa distinta acontece con el recurso de revisión administrativa previsto en la ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General. Dicha excerta se encarga de normar la fase anterior o preparatoria de la jurisdicción contencioso-Administrativa, y trae incluido en su artículo 166 numeral 4, un recurso de revisión administrativa que puede ser utilizado como medio para agotar la vía gubernativa, **contra actuaciones producto del ejercicio de una función administrativa.**

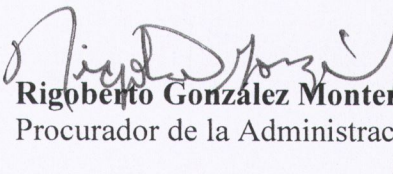
Cabe añadir, que a diferencia del recurso de Revisión Administrativa previsto por la Ley 19 de 1992, del que conocen los Gobernadores de Provincia, del recurso de revisión previsto por la Ley 38 de 2000 conoce la máxima autoridad administrativa de la dependencia en la que se emitió la resolución administrativa impugnada.

En síntesis, se trata de recursos de revisión previstos para supuestos distintos, y en el caso específico del recurso de Revisión del que conocen los Gobernadores de Provincia, éstos se tramitan de manera sumaria y no incluye la remisión a la Procuraduría de la Administración, por lo que le asiste razón al Tribunal A-quo, al señalar que la Gobernadora de la Provincia de Colón no violó el debido trámite legal, al no enviar en traslado a la Procuraduría de la Administración el recurso de revisión

propuesto por ELVIA DE PAULT con fundamento en la Ley 19 de 1992.
(Énfasis y destacado en negrita de esta Procuraduría.)

Por las razones expuestas en la jurisprudencia y la ley, esta Procuraduría es del criterio que no debió darse en traslado el Recurso de Revisión Administrativa, presentado por la sociedad ALISAS INVESTMENT, INC, en contra de la **Resolución N°188 de 2 de mayo de 2017 expedida por la corregiduría del Corregimiento de Mañanitas, dentro del proceso de lanzamiento** incoado por la sociedad MOANALUA, INC., en contra de ALISAS INVESTMENT, INC., SANTOS ARROYO y demás presuntos ocupantes, ante este Despacho, por tratarse de un proceso de controversia civil de lanzamiento por intruso, cuyo negocio de policía se surte conforme el procedimiento previsto en Libro III del Código Administrativo, materia del conocimiento de los gobernadores de la provincia, según los presupuestos contenidos en el artículo 8 de la Ley 19 de 1992; que sirve para revocar, confirmar o modificar decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cd.