

12 de noviembre de 2004

**Proceso de  
inconstitucionalidad.** El licenciado Enrique Oldemar  
Vallejos Morales, en  
representación de **Idelsa  
Monroy Morales**, contra la  
**Concepto.** Resolución N°042 de 7 de  
marzo de 2003 emitida por el  
**Gobernador de la provincia de  
Chiriquí.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de  
Justicia. Pleno.**

Con el debido respeto concurrimos ante el despacho a su cargo, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno a la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el licenciado Enrique Oldemar Vallejos Morales, en representación de **Idelsa Monroy Morales**, contra la Resolución N° 042 de 7 de marzo de 2003 emitida por el Gobernador de la provincia de Chiriquí, cuyo texto se observa en las fojas 4 y 5 del expediente judicial.

La norma constitucional que se dice infringida es el artículo 32 de la Constitución Política relativo al debido proceso.

Al externar el concepto de la supuesta violación, el abogado de la demandante manifiesta que al dictarse la Resolución N° 042 de 7 de marzo de 2003 por parte del Gobernador de la Provincia de Chiriquí, no se cumplió con el debido proceso y los trámites consagrados en las leyes que regulan el procedimiento administrativo en general.

A su juicio, se revocó una resolución en firme sin tener ningún sustento jurídico, por lo que señala se infringieron las garantías constitucionales de Idelsa Monroy.

**Criterio de la Procuraduría de la Administración**

Este despacho observa que efectivamente se surtió todo el procedimiento administrativo ante las instancias correspondientes, habida cuenta que el Corregidor de Querévalos, Distrito de Alanje, provincia de Chiriquí, emitió la Resolución N° 1 de 7 de junio de 2002, quien resolvió (como juzgador de primera instancia) "ordenar... a la señora Delmira Morales y al señor Alcibiades Morales que cedan el paso por la servidumbre a la señora Fulvia Antinori, de manera inmediata."

Dicha resolución fue objeto de recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Alcalde del Distrito de Alanje, provincia de Chiriquí, a través de la Resolución N° 184 de 28 de agosto de 2002 que "Revocó la Resolución N°1 de 7 de junio de 2002 emitida por el Corregidor de Policía del Corregimiento de Querévalo, y resolvió que a Fulvia Antinori se le otorgue servidumbre por la finca de Celsa Morales, tomando en consideración lo preceptuado en el artículo 547 del Código Civil, siempre que ésta pague al dueño del predio sirviente el área que utilizara aparte de que si con la misma hay que derribar plantaciones y árboles, colocándose al final de la mismas las respectivas puertas."

Contra la Resolución N° 184 de 28 de agosto de 2002 dictada por el Alcalde de Alanje, el Licdo. Juan Carlos Muñoz apoderado judicial de la señora Fulvia Antinori de Madrid

interpuso recurso extraordinario de revisión administrativa ante el Gobernador de la provincia de Chiriquí, quien mediante la Resolución N° 237-2002 de 13 de diciembre de 2002 dispuso: "PRIMERO: Revocar la Resolución N° 184 de 28 de agosto de 2002 emitida por la Alcaldía de Alanje. SEGUNDO: Denegar la pretensión de la señora Fulvia Esther Antinori de Madrid de recibir una servidumbre de paso por la Finca de los señores Idelsa Monroy Morales y Alcibiades Morales Aparicio e instarla a que interponga formal solicitud de apertura de paso por alguna de las fincas cuya distancia sea más cercana a la vía pública, en este caso, la de la señora Celsa Morales, a quien este Despacho no puede condenar a soportar dicha servidumbre de paso por no ser parte formal dentro del proceso..."

No obstante lo anterior, el Gobernador de la provincia de Chiriquí procedió a emitir la Resolución N° 042 de 7 de marzo de 2003, por la cual se revoca la Resolución N° 237 de 13 de diciembre de 2002.

Esa resolución ciertamente infringe el artículo 32 de la Constitución Política, porque desconoce el debido proceso, el cual exige que los procedimientos se desarrollen conforme a los trámites legales.

El artículo 32 de la Constitución Política instituye el principio del debido proceso que consiste en "un procedimiento regular ante un tribunal permanente legítimamente constituido y competente para juzgar y comprender el derecho de recurrir ante los Órganos

Jurisdiccionales del Estado..." (Auto de 29 de octubre de 1984, Pleno, Corte Suprema de Justicia).

Por debido proceso se entiende que "es el derecho que tienen todos los habitantes de la República a que se **apliquen las leyes de procedimiento correspondientes** y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción..." (Auto de 26 de julio de 1989, Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

De lo anterior se desprenden tres garantías que deben ser observadas permanentemente en todo proceso que son: El juzgamiento por autoridad competente, el cumplimiento de todos los trámites legales establecidos y la unicidad en el juzgamiento por la misma causa. (Extraídos del Auto de 2 de mayo de 1989 del Pleno de la Corte Suprema).

La violación de esa garantía se produce precisamente cuando se atenta contra los tres principios básicos que aparecen en el precitado precepto constitucional, es decir, se viola la norma:

a) Si una persona es juzgada por autoridad pública carente de competencia, porque el principio prohíbe expresamente que nadie podrá ser juzgado sino por autoridad competente.

b) **Si la autoridad pública al juzgar a una persona no se ciñe estrictamente a los trámites preestablecidos por la Ley, porque el segundo principio establece que toda persona debe ser juzgada conforme a los trámites legales.**

c) Si una persona es juzgada nuevamente por el mismo delito, porque el último principio determina que una persona

no puede ser juzgada más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria. (Fallo de 13 de abril de 1983).

La actuación del Gobernador de la provincia de Chiriquí transgredió el procedimiento administrativo establecido en la Ley 38 de 2000, al emitir la Resolución N° 042 de 7 de marzo de 2003, ya que la misma carece de sustento legal.

El artículo 166 de la Ley 38 de 2000 que señala cuáles son los recursos que proceden en la vía administrativa, cuando señala lo siguiente:

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

1. El de reconsideración, ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución;
2. El de apelación, ante el inmediato superior, con el mismo objeto;
3. El de hecho, ante el inmediato superior de la autoridad que denegó la concesión del recurso de apelación o que lo concedió en un efecto distinto al que corresponde, para que se conceda el recurso de apelación que no fue concedido o para que se le conceda en el efecto que la ley señala;
4. El de revisión administrativa contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa, para lograr la anulación de la resolución respectiva..."

Los artículos 188 a 199 de la Ley 38 de 2000 describen el procedimiento aplicable en los casos en los que es viable la interposición del recurso extraordinario de revisión administrativa y, según se observa a continuación, la ley en ningún caso faculta a la revocación de dicha decisión.

De acuerdo con el artículo 188 de la Ley 38 de 2000, el recurso de revisión administrativa deberá ser interpuesto o propuesto por escrito por la persona afectada o agraviada por la resolución que se impugna y, en el mismo acto, deberá ser sustentada la pretensión del recurrente, invocando alguna o algunas de las causales instituidas en el numeral 4 del artículo 166 de esa ley.

El recurso de revisión administrativa será interpuesto dentro del término de un mes, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución que agotó la vía gubernativa, cuando se invoque alguna o algunas de las causales señaladas en los literales a, b, c, d del artículo 166 de esa ley.

Cuando el recurso tenga su fundamento en alguna o algunas de las causales señaladas en los literales f, g, h, i, del artículo 166, el recurso deberá ser interpuesto dentro del término de dos meses. Ese término se computará a partir de la fecha en que tuvo conocimiento o debió tener conocimiento la persona afectada de la sentencia ejecutoriada, en los casos de los literales f y h del referido artículo 166; contado a partir de la fecha de la aparición de los documentos decisivos, en el caso del literal g del referido artículo; y contado a partir de la fecha en que la parte afectada tuvo conocimiento de la resolución que impugna, en el caso del literal i de ese artículo. En el caso del literal e, no estará sujeto a término.

Conforme al artículo 189, será opcional de la persona agraviada utilizar el recurso de revisión administrativa cuando éste se fundamente en los literales a, b, c, d del

artículo 166, o ejercitar la acción o recurso de plena jurisdicción en la vía contencioso-administrativa. Utilizada una vía o recurso, se excluirá la utilización del otro en los supuestos a que se refiere este artículo.

Cuando el recurso de revisión se base en las causales señaladas en los literales f, g, h, i del artículo 166 de esta ley, puede interponerse en forma paralela o posterior al recurso o acción de plena jurisdicción.

Según lo establecido en el artículo 190, el recurso de revisión deberá ser interpuesto ante la máxima autoridad de la dependencia en la que se emitió la resolución impugnada: en la Administración Central, aquél será interpuesto ante el Ministro o la Ministra del ramo respectivo; en las entidades estatales autónomas, ante el Presidente o la Presidenta de la Junta Directiva o del organismo colegiado que haga sus veces o ejerza la máxima autoridad en la entidad estatal respectiva.

A la luz del artículo 191, el escrito de interposición del recurso deberá ser presentado ante la secretaria o el secretario de la autoridad que deba conocer y decidirlo o ante un oficial o funcionario del despacho de éste, quien estará obligado a poner nota de presentación en el escrito respectivo y a dejar constancia de ello en la copia del escrito que al efecto debe presentar el recurrente.

El funcionario que recibe el escrito del recurso deberá poner en conocimiento de la autoridad competente la interposición del recurso, dentro de los dos días siguientes a la fecha en que se recibió el escrito. Con el escrito de

interposición del recurso, el recurrente deberá acompañar copia autenticada de la resolución que impugna, con certificación y constancia del secretario o la secretaria del despacho respectivo, en que se haga constar que dicha resolución está en firme, y cualquier documento en poder del recurrente que compruebe, aunque sea sumariamente, la causal o causales invocadas por él. Si el recurrente ha solicitado esos documentos y no le han sido entregados, deberá acompañar copia del escrito en el que formuló la correspondiente solicitud, con constancia de haber sido presentados. En este último supuesto, el recurrente podrá pedirle a la autoridad que solicite dichos documentos o pruebas al despacho respectivo, para los efectos de admisión del recurso.

Conforme el artículo 192, el recurrente, además de las pruebas a que se refiere el artículo anterior, deberá presentar y proponer, en el escrito de interposición, todas aquellas pruebas que resulten conducentes a la comprobación de los hechos en los que se fundamenta la causal o las causales invocadas por él.

Según el artículo 193, la autoridad competente para decidir deberá designar un secretario o una secretaria ad hoc para que intervenga en la sustanciación y decisión del recurso y, si lo estima necesario, podrá designar un asesor o consultor jurídico para que lo asista en dicha actuación. No podrá ser designado para esos cargos, ningún funcionario o persona que haya intervenido en el proceso en el que se emitió la resolución impugnada.



El artículo 194 dispone que la autoridad ante quien se interpuso el recurso, una vez que compruebe que el recurso fue interpuesto por persona legitimada para ello; que la pretensión del recurrente se basa en alguna de las causales instituidas en el numeral 4 del artículo 166 de esta ley; que se han acompañado los documentos que menciona el artículo 191 y copia autenticada de la resolución impugnada, lo admitirá y ordenará sustanciar la actuación respectiva. En caso contrario, lo rechazará de plano u ordenará que el recurrente corrija el escrito o presente el o los documentos, para lo cual le concederá un término improrrogable de ocho días hábiles. Corregido el escrito o superada la omisión mencionada dentro del término en referencia, el recurso será admitido y se procederá a sustanciarlo de acuerdo con las normas que siguen; en caso contrario, se rechazará de plano.

El artículo 195 establece que cumplido lo anterior, la autoridad sustanciadora se pronunciará sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas y propuestas por el recurrente y, en caso de que ello sea procedente, señalará un término, no menor de ocho días hábiles ni mayor de veinte días hábiles, para practicar las pruebas admitidas.

Por su parte, el artículo 196 indica que admitido el recurso, se le dará traslado a la contraparte del recurrente que figuró como tal en el proceso respectivo, para que se haga presente en el proceso. A tal efecto, se le concederá un término de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación.

El artículo 197 establece que la contraparte está facultada para presentar y proponer las pruebas que resulten conducentes a la comprobación de los hechos que invoque en su favor, las que serán practicadas dentro del término establecido en el artículo 195 de esta ley.

El artículo 198 señala que vencido el término para la práctica de pruebas, en el supuesto de que éste se hubiese señalado, el recurrente y la contraparte podrán formular por escrito las alegaciones que a bien tengan, dentro de los tres días hábiles siguientes.

El artículo 199 dice que una vez evacuados los trámites que señalan los artículos precedentes, toda la actuación surtida a raíz del recurso de revisión se correrá en traslado a la procuraduría de la administración para que emita concepto, por un término improrrogable de ocho días hábiles, contados a partir de la fecha en que se entregue el expediente o actuación respectiva a dicha dependencia del Ministerio Público.

El artículo 200 de la Ley 38 de 2000 regula lo relativo al agotamiento de la vía gubernativa, lo que demuestra que en el procedimiento administrativo no hay norma alguna que permita a la autoridad que resuelva el recurso extraordinario de revisión administrativa, revocar su propia decisión, una vez emitida.

Siendo ello así, son válidos los argumentos expuestos por el abogado de la demandante, al esgrimir que se ha vulnerado el principio del debido proceso consignado en el artículo 32 de la Constitución Política.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar la inconstitucionalidad de la Resolución N° 042 de 7 de marzo de 2003 emitida por el Gobernador de la provincia de Chiriquí.

Renunciamos al resto del término.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/mcs

Mgter. Manuel A. Bernal H.  
Secretario General, a. i.