



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de febrero de 2021
C-022-21

Licenciado
José Isabel Espinosa
Ciudad.

Ref.: Efecto en que se concede el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa

Licenciado Espinosa:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá y, a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su escrito s/n presentado el 29 de febrero de 2000.

En base a las normas constitucionales, disposiciones legales, jurisprudencia y doctrina que en el transcurso de la respuesta a su consulta fueron analizadas, este Despacho es del criterio que el recurso de revisión administrativa no es susceptible de ser concedido en el efecto suspensivo ni en ninguno de los otros efectos establecidos en la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, toda vez que el mismo, por ser un recurso extraordinario, debe cumplir para su interposición con algunos de los supuestos estipulados en el artículo 166, numeral 4, y su presentación, no suspenderá los efectos de cualquier sanción o decisión impuesta por la autoridad dentro de un proceso administrativo donde ya se haya agotado la vía gubernativa.

Es importante indicarle que los sustentos, así como la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitiremos ilustrarle nuestro criterio de acuerdo a los siguientes términos. Veamos:

- **Lo consultado**

“...a fin de solicitar en derecho se me proporcione como ente asesora de la Administración Pública, la disyuntiva en los procesos administrativos, en que efecto se concede los recursos extraordinarios de revisión administrativas, cuando se presente un recurso como medio extraordinario para anular una sanción confirmada en segunda instancia, esto con el fin de esclarecer debido a que con la confirmación en segunda instancia se publica en la Orden General de Día, como son los procesos disciplinarios en la Policía Nacional, y el sancionado una vez publicada se le exige que debe iniciar el pago de la sanción impuesta, aun cuando se

interponga en tiempo oportuno un recurso extraordinario de revisión administrativa ante el Ministro respectivo en contra de la sanción confirmada en segunda instancia, hecho que considero se debe suspender el efecto de la suspensión porque si el recurrente logra una resolución favorable ¿ cómo resarcirá lo que ya pago de la sanción una vez favorecido?. Agradeciendo me proporcione su criterio para unificar ideas, como garante de la administración Publica.”

- **Antecedentes**

Tenemos que de acuerdo a la jerarquía de todo nuestro ordenamiento constitucional y jurídico, es la Constitución Política de la República de Panamá la llamada a establecer y tutelar el sagrado principio de legalidad en virtud del cual los actos administrativos deberán encontrarse sometidos a las leyes, siendo así que todo ejercicio de un poder público debe realizarse en su estricto apego, por lo que el servidor público solo podrá hacer lo que la ley le permita tal cual como lo estipula el artículo 18 de nuestra Carta Magna:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

Por su parte, el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 señala que:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

Se observa entonces claramente la obligatoriedad establecida tanto, por mandato constitucional como de la propia ley, dentro de las cuales todas las actuaciones de los servidores públicos deberán estar apegadas a una estricta legalidad en lo que respecta a los actos administrativos que estos emitan, distinto a los particulares, los cuales por no estar facultados para emitir dichos actos administrativos, sólo serán responsables ante cualquier autoridad por infracción de la Constitución o de la Ley.

- **Ámbito de Aplicación:**

A fin de dar debida y formal contestación a su consulta, es imperante establecer el ordenamiento jurídico o cuerpo de ley aplicable en lo que respecta al efecto en que se concede el recurso extraordinario de Revisión Administrativa.

Tenemos que en primer lugar, en lo que se refiere a la jerarquía de las leyes aplicables para los actos administrativos, que expidan y formalicen todos los servidores públicos, el artículo 35 de la Ley No. 38 de 31 de Julio de 2000 reza lo siguiente:

“Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.”

Por otra parte, el artículo 37 de la mencionada Ley en lo que respecta al Procedimiento Administrativo General, señala:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”.

De acuerdo a los artículos antes mencionados, podemos apreciar la jerarquización en lo que se refiere al orden de prelación de las normas sustantivas de derecho que deberán aplicar tanto las entidades públicas, los municipios y las juntas comunales, además de la aplicación de la Ley No.38 de 31 de Julio de 2000 en lo que respecta a todos los procesos administrativos que se tramiten, o se interpongan en cualquier dependencia estatal, sin distinción de que sea en la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, exceptuándose de esta regla general la existencia de una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas o puntuales.

En lo que se refiere a la no aplicabilidad de la Ley No. 38 de 31 de Julio de 2000 en los procesos administrativos cuando exista una norma o ley especial que regule un procedimiento específico, y de acuerdo a su consulta, se puede apreciar que se menciona a un miembro de la Policía Nacional como persona sancionada, siendo así que de la revisión de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997 (Ley Orgánica de la Policía Nacional), y sus modificaciones mediante el Decreto Ejecutivo No.172 de 29 de julio de 1999 y la Ley No.74 de 29 de octubre de 2010, no se advierte ni se observan, normas específicas que refieran a los procedimientos que deba aplicar la Policía Nacional, a sus miembros en materia de recursos administrativos, por lo que las normas aplicables deben ser las contenidas en Ley No.38 de 31 de Julio de 2000 ut supra.

Una vez habiendo establecido la ley aplicable en lo que se refiere a los efectos en que se concede el recurso extraordinario de revisión administrativa, resulta pertinente a modo de ilustración, señalarle las normas sustantivas que se mencionan en la ley en cuanto al fundamento y los tipos de recursos administrativos tanto ordinarios como extraordinarios.

El artículo 162 de la Ley de Procedimiento Administrativo General estipula:

“Artículo 162. Los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder.

Para los fines de esta Ley, se entiende por desviación de poder la emisión o celebración de un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a derecho, pero que se ha adoptado por motivos o para fines distintos a los señalados en la ley.

Los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por sus causantes”.

Por otra parte, en lo que se refiere a los recursos que podrán utilizar los administrados en la vía gubernativa, el artículo 166 de la mencionada ley establece:

“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, con base en alguna o algunas de las siguientes causales:

- a. *Si la decisión ha sido emitida por una autoridad carente de competencia;*
- b. *Cuando se condene a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa que no le ha sido formulado;*
- c. *Si se condena a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa distinta de aquél o aquélla que le fue formulada;*
- d. *Cuando no se haya concedido a la persona que recurre oportunidad para presentar, proponer o practicar pruebas;*
- e. *Si dos o más personas están cumpliendo una pena o sanción por una infracción o falta que no ha podido ser ejecutada más que por una sola persona;*
- f. *Cuando la decisión se haya basado en documentos u otras pruebas posteriormente declarados falsos mediante sentencia ejecutoriada;*
- g. *Si con posterioridad a la decisión, se encuentren documentos decisivos que la parte no hubiere podido aportar o introducir durante el proceso, por causa de fuerza mayor o por obra de la parte favorecida;*
- h. *Cuando la resolución se haya obtenido en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, o cuando la resolución se haya fundado en un dictamen pericial rendido por soborno o cohecho, en el caso de que estos hechos hayan sido declarados así en sentencia ejecutoriada;*
- i. *Cuando una parte afectada por la decisión no fue legalmente notificada o emplazada en el proceso, siempre que en uno y otro caso no haya mediado ratificación expresa o tácita de dicha parte, ni el objeto o asunto hubiere sido debatido en el proceso; y*
- j. *De conformidad con otras causas y supuestos establecidos en la ley.*

Habiéndose establecido los tipos de recursos administrativos que expresa la Ley No.38 de 31 de Julio de 2000, es menester ahora señalar los efectos en que los mismos pueden ser concedidos una vez sean debidamente admitidos por la autoridad competente, no sin antes enfatizar que estos recursos pueden ser de carácter ordinarios o extraordinarios, siendo así que los ordinarios vienen a ser el de reconsideración y apelación y los extraordinarios el de hecho y el de revisión administrativa.

En ese sentido, primeramente los artículos 170 y 173 de la Ley de Procedimiento Administrativo establecen con taxativa y debida precisión los efectos en que deben ser concedidos los recursos administrativos ordinarios de reconsideración y apelación, como a continuación se indica:

Artículo 170. El recurso de reconsideración, una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto. (El resaltado es de la Procuraduría)

Artículo 173. El recurso de apelación deberá concederse en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que le asigne un efecto diferente. (El resaltado es de la Procuraduría)

Por otro lado, debemos establecer de acuerdo a la Ley que se entiende por efecto suspensivo en lo que se refiere a los recursos ordinarios de reconsideración y apelación a lo que el artículo 201 en su numeral 43, expresa:

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

43. Efecto suspensivo. Aquél en que se conceden los recursos ordinarios instituidos en esta Ley (reconsideración y apelación), según el cual se suspenden los efectos y ejecución de la resolución impugnada mientras se surte la reconsideración o la segunda instancia.”

Ahora bien, en lo que respecta a la diferenciación que se mencionó en líneas superiores que hace la Ley en cuanto a los recursos ordinarios y extraordinarios, tal distinción nos la proporciona igualmente el artículo 201 ya citado, específicamente en sus numerales 85, 86, 87 y 88, los cuales se citan a continuación:

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

85. Recurso de apelación. También conocido como de alzada, es aquel medio de impugnación que se dirige a la autoridad de segunda instancia para que revoque, aclare, modifique o anule la decisión de la autoridad de primera instancia.

86. Recurso de hecho. Medio de impugnación extraordinario o directo que se interpone ante la autoridad de segunda instancia, para que ésta conceda el recurso de apelación negado por la autoridad de primera instancia, o para que lo conceda en el efecto que corresponda según la ley, cuando la autoridad del primer grado lo hubiese concedido en un efecto distinto al señalado por la ley.

87. Recurso de reconsideración. Medio de impugnación ordinario que se interpone ante la misma autoridad de primera o de única instancia para que ésta revoque, aclare, modifique o anule su decisión.

88. Recurso de revisión administrativa. Medio de impugnación extraordinario, en sede administrativa, que se interpone invocando causales especiales establecidas en esta Ley, con el objeto de que la máxima autoridad administrativa anule, por causas extraordinarias, las resoluciones o decisiones que agoten la vía administrativa.”

De todo lo anterior, podemos colegir que solo los recursos ordinarios admiten y pueden ser concedidos en el efecto suspensivo y no así los extraordinarios, lo que nos lleva a poder ahora desgranar e ilustrar con mayor precisión el objeto medular de su consulta, la cual se refiere al efecto en que se concede el recurso extraordinario de revisión administrativa dentro de los procesos administrativos bajo el imperio de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000. En este orden de ideas, y ya habiéndose definido en que consiste el recurso de revisión administrativa, las causales mediante las cuales pueden ser presentado y su carácter de extraordinario, nos corresponde ahora determinar el objetivo y el espíritu por el cual el legislador instituyó dentro de nuestro ordenamiento jurídico este recurso.

El recurso extraordinario de revisión administrativa como lo define el artículo 201 en su numeral 88, es el medio o vehículo de impugnación extraordinario, que se interpone invocando causales especiales establecidas en la Ley, con el objeto de que la máxima autoridad administrativa anule, por causas extraordinarias, las resoluciones o decisiones que agoten la vía administrativa.

Es precisamente el ya haberse agotado la vía gubernativa mediante los supuestos establecidos en el artículo 200 de la Ley, lo que distingue al recurso extraordinario de revisión administrativa de los recursos ordinarios, siendo así que este recurso no debe ser entendido ni interpretado como una instancia más luego de haberse agotado dicha vía, toda vez que lo que busca el recurso es anular por causas extraordinarias una resolución o acto administrativo que ya ha finalizado su trámite o curso ordinario de acuerdo a un proceso administrativo, es decir que el mismo no persigue reactivar la vía gubernativa.

Al respecto el artículo 200 de la Ley de Procedimiento Administrativo, establece lo siguiente:

“Artículo 200. 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;*
- 2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entienda negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;*
- 3. No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación, señalados en el artículo 166, hecho que deberá ser comprobado plenamente;*
- 4. Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos”.*

Del artículo 200 antes citado, podemos observar claramente los supuestos en que la Ley estipula las causas mediante las cuales se agota la vía gubernativa, apreciándose que no se menciona el rechazo, no admisión o cualquier otro aspecto relacionado con el recurso extraordinario de revisión administrativa ya que el espíritu de la disposición jurídica,

resulta en no considerar a este recurso como medio de impugnación integral del procedimiento ordinario administrativo luego de haberse agotado la vía gubernativa.

- **Jurisprudencia y Doctrina**

Mediante el Auto de 9 de julio de 2013, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, emitió su criterio en lo que respecta a lo establecido en el artículo 166, numeral 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en cuanto a la interposición del recurso extraordinario de revisión administrativa como medio de impugnación en la vía gubernativa.

El referido auto señala:

En esa línea, la doctrina sostenida por esta Sala, ha dicho lo siguiente:

“Es preciso recalcar que el recurso de revisión no extiende la vía gubernativa. El recurso de revisión se interpone contra decisiones que agoten la vía gubernativa, que es distinto (Cfr, numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000) y constituye una posibilidad extraordinaria que permite el examen de los actos administrativos en firme, dictados en unas circunstancias que, posteriormente, se demuestran gravemente viciadas. Nuestro ordenamiento administrativo permite que frente a un acto administrativo definitivo, el interesado pueda elegir entre la vía administrativa o la contencioso administrativa, o ambas.”

De lo anterior, se puede apreciar el hilo jurisprudencial que ha mantenido la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la interpretación del artículo 166, numeral 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, expresando que el recurso de revisión administrativa no debe ser interpretado como una extensión de la vía gubernativa, siendo así que el mismo no debe ser considerado como un recurso adicional a los ya establecido por la ley como recursos ordinarios.

En lo que respecta a la doctrina, podemos resaltar lo manifestado por el ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y académico panameño Víctor Leonel Benavides Pinilla, en su Obra titulada “Compendio de Derecho Público Panameño” (Editorial Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2012, páginas 124 y 125), hace alusión al Auto fechado el 26 de enero de 2006, el cual señala:

“La vía gubernativa queda agotada, como se dejó expuesto en líneas anteriores, cuando interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos.”

“Es preciso recalcar que el recurso de revisión no extiende la vía gubernativa.”

El recurso de revisión se interpone contra decisiones que agoten la vía gubernativa, que es distinto y constituye una posibilidad extraordinaria que permite el examen de los actos administrativos en firme, dictados en unas circunstancias que, posteriormente, se demuestran gravemente viciadas”

Podemos concluir que, base a las normas constitucionales, disposiciones legales, jurisprudencia y doctrina que en el transcurso de la respuesta a su consulta fueron analizadas, este Despacho es del criterio que el recurso de revisión administrativa no es susceptible de ser concedido en el efecto suspensivo ni en ninguno de los otros efectos establecidos en la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, toda vez que el mismo, por ser un recurso extraordinario, debe cumplir para su interposición con algunos de los supuestos estipulados en el artículo 166, numeral 4, y su presentación, no suspenderá los efectos de cualquier sanción o decisión impuesta por la autoridad dentro de un proceso administrativo donde ya se haya agotado la vía gubernativa.

Finalmente, esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ep