



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de septiembre de 2015
C-91-15

Licenciada
Yina Smith De Barrios
Gobernadora de la Provincia de Los Santos
E. S. D.

Señora Gobernadora:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en respuesta a la Nota No. 559/15 AL/GPLS, por la que consulta el parecer de esta Procuraduría respecto a si para acoger el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que conocen las gobernaciones de la Provincia, contenido en la Ley 19 de 1992, se requiere que la parte interesada realice un depósito de conformidad con el artículo 1211 del Código Judicial, para no vulnerar el debido proceso.

En atención al objeto de su consulta, somos del criterio que el recurso extraordinario de revisión administrativa que conocen las gobernaciones de Provincia y que se instituye en los artículos 8 y 9, numeral 23, de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, "*para revocar 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*", **no establece el requisito de un depósito para que el mismo sea acogido**, por las siguientes consideraciones que pasamos a desarrollar:

El artículo 8 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, que crea el recurso extraordinario de revisión administrativa que atienden los gobernadores de la Provincia, señala los presupuestos legales para que prospere o se acoja dicha acción. Veamos:

"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;

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

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;
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."

De la normativa citada, queda claro que nuestro ordenamiento positivo panameño, instituyó una regulación especial del recurso extraordinario de revisión administrativa de competencia de los gobernadores de Provincia, señalando puntualmente las causales que la parte interesada o afectada debe invocar para que proceda dicha acción. Por su parte, en sentencia de 25 de marzo de 2014, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia listó una serie de características específicas que reviste el citado recurso, cuya parte medular pasamos a reproducir:

"... 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 (artículo 9 numeral 23 de la citada Ley). 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 (entendiéndose esto extensivo 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 (6) causales contenidas en el Artículo 8 de la Ley 19 de 1992."

Como podemos apreciar, el aludido recurso se interpone contra actos o decisiones emitidas por el Alcalde en la segunda instancia, en procesos correccionales o de los juicios de policía, siendo estos calificados por la jurisprudencia de jurisdiccionales. Veamos:

"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 de la Ley 38 de 2000” (Sentencia 25 de mayo de 2011, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia).

En relación a este punto, debemos señalar que aun cuando las autoridades de policía (gobernadores, alcaldes y corregidores) son servidores públicos que no están en la estructura del Órgano Judicial, los mismos dictan actos jurisdiccionales cuando resuelven procesos correccionales o de controversias civiles de policía, los cuales deben expedirse previo el cumplimiento del procedimiento señalado en la ley. (Libro III de Policía, Ley 112 de 1974, Ley 5 de 2009)

Al respecto, el procedimiento especial sobre las controversias correccionales y civiles de policía, está regulado en el Título V del Libro Tercero de Policía del Código Administrativo; sin embargo, el artículo 1728 de ese cuerpo normativo, en materia de procedimiento civil remite a la legislación procesal del Código Judicial al señalar que respecto de las **notificaciones, traslados, avalúos, reconocimientos, registros, allanamientos, impedimentos y recusaciones**, se procederá de conformidad con las disposiciones del Código Judicial.

En tal sentido, en Sentencia del 9 de enero de 2015, el Pleno de Corte Suprema de Justicia, se pronunció así:

“... ”

Por su parte el artículo 1728 del Código Administrativo el cual se encuentra inserto en el Capítulo II sobre Controversias Civiles de Policía en general, Título V sobre Procedimientos del Libro Tercero del Código Administrativo, establece que “respecto de notificaciones, traslados, avalúos, reconocimientos, registros, allanamientos y recusaciones, se procederá de conformidad con las disposiciones del Código Judicial.

Se desprende de la norma citada que el Código Judicial aplica supletoriamente respecto de **notificaciones y traslados**, por lo que, en atención a que la demanda de tutela constitucional presentada por MAYKOL TOLEDO CABALLERO va dirigida precisamente contra la actuación ejercida por el Gobernador de la Provincia de Chiriquí **al no citarlo ante la presentación del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa**, resultan aplicables los artículos 1214 y 1215 del Código Judicial, que establece en materia de recurso de revisión, en la parte pertinente indican lo siguiente:

“Artículo 1214. La Corte declarará inadmisibile el recurso si no se ha presentado dentro del trámite legal, si la resolución impugnada no está sujeta a revisión, si la impugnación no se funda en los hechos o motivos a que se refiere el 1204 o si no se ha hecho el depósito requerido.

Si el recurso es admisible, la Corte mandará citar a cuantos en el hubiesen figurado como partes en el otro proceso, para que dentro del término de un mes, comparezcan a sostener lo que convenga a sus derechos.

...”

Artículo 1215. La citación se hará personalmente a todos los interesados cuya residencia se conozca y por medio de edicto a las demás personas.

...”

En atención a la normativa citada se evidencia que la decisión del Tribunal de Amparo en primera instancia no se ajusta a lo dispuesto en las normas aplicables en materia de recurso de revisión administrativa **en razón de los juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo, los cuales remiten supletoriamente al Código Judicial con respecto a notificaciones y traslados** entre otros, por lo que no es aplicable la Ley 38 de 2000 a los casos que se ventilan ante la autoridades administrativas de policía que regula el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, **porque en éstos casos es aplicable, como se ha manifestado, la Ley 19 de 1992 pues es una Ley especial creada expresamente para la competencia de los Gobernadores de Provincia.**”
(Resaltado y destacado nuestro)

Por su parte, debemos agregar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en los procesos correccionales o juicios de Policía, ha sostenido en Sentencias de 13 de julio de 2011 y 15 de marzo de 2006, lo siguiente:

“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.**”

‘...

Es oportuno destacar que en virtud **del artículo 8 de la Ley 19 de 1992**, los Gobernadores de Provincia están investidos de facultad jurisdiccional para conocer el recurso extraordinario de revisión administrativa contra resoluciones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales en materia correccional o por razón de los juicios de policía que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974. Este recurso se convierte en el cauce procesal que ofrece la Ley para que las personas que se consideran agraviadas por las decisiones municipales, puedan, en ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, obtener tutela judicial efectiva. **La norma en comento no exige mayor formalidad para la admisión del recurso, requiriéndose únicamente que se dirija contra las resoluciones mencionadas y que se invoque al menos una de las seis causales previstas en ella.** (Sentencia de 22 de julio de 2004).”

De acuerdo con la Ley y la jurisprudencia examinada, se observa con evidente claridad, que la misma no exige mayor formalidad para la admisión del recurso, exigiéndose sólo que se dirija contra actos o decisiones expedidas en segunda instancia en materia correccional o juicios de policía que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974 y que se invoque al menos una de las seis causales previstas en el artículo 8 de la ley 19 de 1992, **entre los cuales no está un depósito**; en consecuencia, exigirse requisitos no contemplados en la citada Ley 19, en concomitancia con Libro III de Policía, la Ley 112 de 1974, es infringir el principio de estricta legalidad del Derecho Público, que establece que el servidor público solo puede hacer lo que le mandata la Ley. (Cfr. Artículos 17 y 18 de la Carta Magna).

Adicional a ello, debemos advertir que tanto la Constitución Política, (en sus artículos 32 y 201) como la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, “por el cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (en sus artículos 8 y 25), establecen las garantías mínimas del **debido proceso** tales como: 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 a **recurrir**) el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa. A contar con una administración de justicia **gratuita**, expedita e ininterrumpida. En ese orden de ideas, **“toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes**, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en la Ley o la presente Convención, aun cuando tal violación son sometidas por personas que actúan en el ejercicio de sus funciones oficiales.”

También, es importante traer a colación lo expuesto por el Foro Internacional sobre Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina convocado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en 2002, cuando concluyó que: “Una justicia, excesivamente formalista, lenta y cara ha contribuido a una real negatoria del ciudadano a acceder a la justicia”. El acceso a la justicia, en el campo de los principios, es un derecho humano inalienable (global Public Good). Suele contar con rango constitucional, además de estar reconocido en tratados internacionales de derechos humanos. La realidad es que en los países de América Latina, los beneficios de la justicia, no se encuentra al alcance de la mayoría de la población de escasos ingresos.” (Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007, No.77, p.17, citado en el documento de acceso a la justicia y derechos humanos en Panamá. /Instituto Interamericano de Derechos Humanos, módulo autoformativo, 2009, pág. 31)

En virtud de lo antes expuesto, este Despacho opina que el subsistema de justicia administrativa de policía es el más cercano a las comunidades recónditas de nuestro país y así lo ha reconocido la jurisprudencia, por lo tanto, debemos garantizársele a la ciudadanía el acceso a la justicia; en este caso, a las partes interesadas o afectadas dentro de un proceso, en lo que respecta a las garantías mínimas del debido proceso contenidas en los artículos 32 y 201 de la Carta Magna y el numeral 31 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, libre de trabas y costos no dispuestos en la ley; en consecuencia, somos del criterio

que no se requiere la exigencia de un depósito por parte de las gobernaciones de la provincia para acogerse el recurso extraordinario de revisión administrativa.

Aprovecho la oportunidad, para reiterarle los sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

