



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de julio de 2023.
Nota C-104-23

Licenciado
Iván Gómez Samudio
Ciudad.

Ref.: Explicación Jurídica, en caso de vinculación de Recursos Administrativos.

Licenciado Gómez:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su correo electrónico contanctoigomez@gmail.com, de fecha 3 de julio de 2023, en el cual hace un número plural de interrogantes, todas relacionadas con los recursos gubernativos que en la vía administrativa, nuestro ordenamiento positivo permite.

Específicamente pregunta lo siguiente:

"...

1. *¿La Autonomía Universitaria debe estar en conformidad con la legislación nacional y los principios del derecho, además de sus propias normas internas?*
2. *¿Una resolución favorable a un recurso de apelación por parte de la Máxima Autoridad de la Entidad Pública resuelve los procesos dentro de la misma institución con otros departamentos que dependen de dicha resolución de apelación y que estaban abiertos durante el proceso principal?*
3. *Si un recurso de apelación es aceptado por la institución y la misma reconoce que la instancia de menor jerarquía que emitió la resolución desfavorable, objeto de apelación, no se ajustó a la legislación al momento de resolver la solicitud de modo que le s recomienda que se acoja a lo que dice la ley, y como resultado de esta situación, actualmente se causa un perjuicio al usuario en otro proceso dependiente de la solicitud inicial, ¿es responsabilidad de la administración reparar dicho daño?*
4. *¿Acorde a la norma, cuál es el tiempo máximo en el que se debe ejecutar una decisión que resuelve un recurso de apelación a favor?*
5. *Si un proceso dentro de la misma institución (En otro departamento) requería como requisito el Resultado Favorable de una Apelación para cumplir con los mismos, pero la administración no había resuelto el mismo acorde al tiempo estipulado por la norma.*

Debido a esto en el momento de iniciar trámite en el otro proceso se le brindó una advertencia al departamento de la situación en cuanto al requisito que dependía de la apelación, la administración recibe el trámite y posteriormente anuncia que el usuario ha sido descalificado debido a que no cumplía con el requisito (Resolución Favorable de la Apelación) cabe destacar que el Máximo Órgano de Gobierno de la Institución (Resolvió la Apelación a Favor aproximadamente 7 días antes de la publicación de la descalificación) ¿Qué expresa la norma sobre este tipo de situaciones? ¿Debe reconsiderar la calificación del usuario debido a que el Máximo órgano de la entidad, ya resolvió la apelación a favor del mismo?

...”.

Sobre el particular, este Despacho debe indicarle, en primera instancia, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, presupuestos que no se ajustan a lo solicitado, toda vez que el contenido de su escrito, versa sobre situaciones y/o supuestas actuaciones relacionadas, con la tramitación y efectos de los recursos que, en vía administrativa, se han presentado en una institución pública.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley No.38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta objetiva, respecto de los recursos de reconsideración y apelación que pueden ser interpuestos en la vía administrativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

Respecto de su primera pregunta, que guarda relación con la Autonomía Universitaria y, si esta debe estar acorde con la legislación nacional y los principios del derecho, además de sus propias normas, debo indicarle que, por mandato legal corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a **determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir**; es decir, que no es competencia de este Despacho, emitir un criterio jurídico respecto de la autonomía universitaria en los términos como ha formulado la misma.

A pesar de ello, le podemos señalar que la autonomía universitaria, permite que la misma pueda auto reglamentar sus actuaciones sin intervención de terceros; lo que le reconoce el pleno goce de las garantías constitucionales establecidas: organización académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial, libertad de Cátedra, inviolabilidad de sus predios, el manejo de sus recursos, entre otros.

En este orden de ideas, el artículo 5 del Estatuto de la Universidad de Panamá¹ establece:

¹ Aprobado por el Consejo General Universitario N°.22-08 de 29 de octubre de 2008 y publicado en la Gaceta Oficial No.26202 de 15 de enero de 2009.

“Artículo 5. La autonomía de la Universidad de Panamá, consagrada en la Constitución Política y desarrollada en su Ley Orgánica, debe ser ejercida y defendida de conformidad con las disposiciones que la regulan.

La autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la Institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la aprobación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia o asunto de su competencia.

...”.

Debemos concluir con esta primera interrogante, indicando que, la norma transcrita desarrolla el término “autonomía y autorregulación”; por lo que se debe entender que la Universidad de Panamá, tiene independencia para normar por cuenta propia, todo lo relacionado a su organización y funcionamiento; ello al tenor de lo establecido en el artículo 103 constitucional y, desarrollado en los artículos 1, 3 y 48 de su Ley Orgánica, así como en el artículo 5 del Estatuto Universitario.

En este orden de ideas y en el contexto del resto de sus interrogantes, esta Procuraduría ha señalado en consultas anteriores², al referirnos al procedimiento administrativo, que el mismo, es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración al desarrollar su actividad. Los órganos de administración se mueven dentro de los límites precisos que fija el Derecho sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable no sólo para encausar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía de los particulares afectados por la actividad que desenvuelven. El cumplimiento de las normas de procedimiento es, por lo tanto, un deber de los órganos públicos.

Como se puede observar, la importancia fundamental que conlleva la correcta aplicación del procedimiento administrativo, se centra en esa garantía hacia los particulares afectados por aquellos actos de la administración pública que se emitan y, éstos, vulneren derechos subjetivos de terceros.

De ser así, quien alegue la afectación subjetiva producto de los efectos de dichos actos, puede y le corresponde proceder a través de los mecanismos de ley que para ello le están garantizados como mecanismo de defensa y que se encuentran debidamente desarrollados en la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo; específicamente mediante la interposición de los recursos que en vía gubernativa le asisten, como lo son los recursos de reconsideración y/o de apelación.

Cabe resaltar, que en cuanto al ámbito de aplicación de dicha Ley de Procedimiento Administrativo, su artículo 37 es claro al señalar lo siguiente:

² Nota C-056-22 de 26 de abril de 2022.

“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.” (Lo subrayado es nuestro)

Al tenor del artículo ut supra citado, se colige que esta norma es aplicable a **todos los procesos administrativos que se surtan en todas dependencias estatales**, sean estas de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que en dicha institución exista una norma o ley especial que regule su propio procedimiento.³

En este sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo General establece entre otros aspectos, relacionados en materia de recursos de reconsideración y de apelación, lo siguiente:

“Artículo 168. El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia.

...

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.

Artículo 171. El recurso de apelación será interpuesto o propuesto ante la autoridad de primera instancia en el acto de notificación, o por escrito dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución o acto impugnado...

Artículo 173. El recurso de apelación deberá concederse en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que le asigne un efecto diferente.

Tres (3) son los aspectos de importancia que se desprenden de los artículos citados:

1. El recurso de reconsideración deberá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia.
2. El recurso de apelación tendrá que ser interpuesto o propuesto en el acto de notificación o por escrito dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación o el acto impugnado.

³ Cfr. Consulta C-103-19 de 15 de octubre de 2019, absuelta a la Asociación de Servidores Públicos de la autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (APARAP).

3. Ambos recursos, deben ser concedidos en efecto suspensivo⁴, salvo que exista una norma especial que le asigne un efecto diferente.

En este orden de ideas, toda institución Estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales deberán identificar si dentro de su legislación existen normas que determinen y regulen el efecto en que deberán concederse los recursos de reconsideración y/o apelación; en caso contrario, deberá ceñirse a lo que dispone la Ley No.38 de 2000.

Por último, debemos resaltar que los numerales 85 y 87 del artículo 201 de la ya citada Ley No.38 de 2000, definen respectivamente, el recurso de apelación y el de reconsideración de la siguiente manera:

- **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.
- **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.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio concluyente que determine una posición vinculante en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-103-23

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.
*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*
** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁴ Artículo 201. ...

43. **Efecto Suspensivo** Aquel 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.