



República de Panamá

Consulta 120

Panamá, 8 de junio de 1993.

Procuraduría de la Administración

Doctor
Plutarco Arrocha
Gobernador de la
Provincia de Panamá ✓
E. S. D.

Señor Gobernador:

Acusamos recibo el 5 de los corrientes de su atento oficio N° DG-254-93, fechado 29 de abril próximo pasado, mediante el cual se sirvió consultarnos aspectos relacionados con el recurso extraordinario de revisión administrativa.

Concretamente nos formula usted tres (3) interrogantes, las cuales absolveremos a continuación, previas las consideraciones siguientes:

El recurso de revisión de resoluciones de policía, fue establecido originalmente en nuestra legislación mediante el Decreto Ejecutivo N° 183 de 19 de octubre de 1925, el cual dispuso en sus artículos segundo y quinto, que éste podría hacerse valer en cualquier tiempo y que: "Es competente para conocer del recurso...el mismo Jefe de Policía que dictó la Resolución contra la cual se interpone."

Dicha excerta legal fue derogada por el Decreto Ley N° 18 de 21 de noviembre de 1989, "Por el cual se modifica la Ley N° 2 de 1987, se instituye el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativo y se adoptan otras disposiciones." Sin embargo, este último tuvo una vigencia bastante corta, toda vez que fue derogado por la Ley N° 19 de 3 de agosto de 1992, que a su vez estableció disposiciones similares a las que derogó, en sus artículos 8, 9, 10 y 11.

Cabe destacar además que, con arreglo a las normas del Decreto N° 183 de 1925, sólo era dable interponer el recurso de revisión, en dos supuestos que dicen relación con casos de policía correccional, a saber: "a) Cuando estén sufriendo condena dos o más personas en virtud de

sentencia contradictoria por causa de una misma falta que no haya podido ser cometida sino por una sola; y b) Cuando alguno haya sido condenado en virtud de Sentencia cuyo fundamento haya sido un testimonio o documento declarado después falso." En tanto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley N° 19 de 1992, el recurso de revisión administrativo resulta viable para "revocar" decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales en materia correccional o por razón de los juicios de policía de que se trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112, de 30 de diciembre de 1974." O sea, en contra de decisiones adoptadas en segunda instancia por autoridades municipales, en juicios civiles y correccionales de policía, siempre que se den cualquiera de los seis (6) supuestos que, a texto expreso menciona dicha norma.

Veamos ahora las interrogantes que usted nos plantea:

1. ¿Cuál es el término después de la última resolución que tiene el Recurrente de este recurso, para poder presentarlo ante este despacho Provincial?

A este respecto, se observa que la ley N° 19 de 3 de agosto de 1992, no señala el término para interponer el recurso de revisión administrativo, ni alude al mismo en forma alguna. Por tanto, es evidente que nos encontramos con una "laguna legal" en esta materia. Dicha ley se limita a instituir el recurso y a señalar las causales en que procede la interposición de éste las cuales son de distinta naturaleza, de allí que se imponga actuar con amplitud en esta materia. ✓

Refiriéndose a las lagunas legales, Manuel Ossorio nos comenta que: "No siempre la ley contiene normas que puedan ser aplicables a determinados casos o problemas de hecho; en otros términos, existen problemas que no pueden ser subsanados en una norma legal. A esa imprevisión, o a ese silencio de las leyes, es a lo que se llama lagunas legales. Ante tan difícil situación, se ha tenido que buscar una solución." Así, en materia civil y por extensión en materia

laboral o contencioso-administrativa está prohibido a los jueces, so pena de incurrir en responsabilidad, dejar de resolver alegando el silencio o la omisión legislativa, dificultad que han de salvar mediante la aplicación analógica de otras leyes, de los principios generales del Derecho o de la simple equidad..." (Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1979, pág. 415).

Sobre este particular, se pronunció la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia fechada 31 de mayo de 1990, en los siguientes términos:

"Debemos dilucidar ante todo, cuándo estamos en presencia de una laguna legal. El jurista alemán Karl Larenz señala que 'pudiera pensarse que existe una laguna sólo cuando y siempre cuando la ley, entendida ésta...como una expresión abreviada de la totalidad de las reglas jurídicas susceptibles de aplicación dadas en las leyes o en el Derecho consuetudinario, no contenga regla alguna para una determinada configuración del caso, cuando por tanto, guarda silencio' (Metología de la Ciencia del Derecho, Traducción de Marcelino Rodríguez, 2da. Edición definitiva, Editorial Ariel, Barcelona, 1980, pág.363). Sin embargo agrega Larenz también existe un 'silencio elocuente' de la ley, cuando ésta, por ejemplo, no regula, en Panamá, los Contratos mercantiles de agencia, distribución o representación. En este caso no estamos en presencia de una 'laguna Legal' sino de lo que los juristas alemanes llaman 'espacio jurídico libre' o 'espacio libre de Derechos' como 'un sector que el orden jurídico deja sin regular' (obra citada pág. 364) conscientemente añadiría la Sala. Como dice Larenz el término 'laguna' hace referencia a una incompletez y sólo en cuando la cuestión de que se trata es un absoluto susceptible y está necesitada de

regulación jurídica, puede decirse que estamos en presencia de aquélla. 'En la mayoría de los casos en que hablamos de una laguna legal, no es incompleta una norma jurídica particular, sino una determinada regulación en conjunto, es decir: que ésta no contiene ninguna regla para una cierta cuestión que, según la intención reguladora subyacente, precisa una regulación...A estas lagunas...las calificamos de 'lagunas de la regulación'(K.Larenz, pág. 365).Una laguna legal sería una incompletez contraria al plan' de la ley. Dicho 'plan regulativo' que sirve de base a la ley se ha inferir de ella misma por la vía de la interpretación histórica y teleológica."

De acuerdo con los criterios doctrinales y jurisprudenciales reseñados, es menester acudir a la analogía, o aplicación de leyes que regulan casos semejantes, para llenar los vacíos o lagunas legales que presenten las disposiciones legales que deben ser aplicadas por las autoridades administrativas, para resolver cuestiones sometidas a su consideración. Por tanto, para la tramitación de los recursos de revisión administrativa debe estarse a lo dispuesto en otras excertas legales que establecen recursos de revisión.

Ello es congruente con la regla de herménutica legal contenida en el artículo 13 del Código Civil, que a la letra preceptúa:

"Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana"

Siguiendo este orden de ideas se observa que el Código Judicial en el Capítulo VII del Título XI tiene señalado el término de que trata de los "Medios de Impugnación y consulta", el término de un (1) año, para interponer el recurso de revisión, "el cual se contará desde el día en que se recobren los documentos o se descubra el fraude o haya sido hecha la declaración de falsedad o se cumplan las

condiciones en que debe fundarse "(Art. 1192); disponiéndose además que: "No podrá interponerse el recurso de revisión en asuntos civiles en ningún caso después de transcurridos cuatro (4) años desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia o auto. "(Art. 1192). Asimismo, este cuerpo legal regula el recurso contra sentencias penales, en el artículo 2458 y subsiguientes, ninguno de los cuales se refiere al término para interponer dicho recurso, de allí que en este aspecto resulten aplicables los principios generales del derecho, según lo dispuesto en el artículo 1971 ibidem, que recomiendan se posibilite la interposición del recurso de revisión contra sentencias penales en cualquier tiempo, tal como lo estipulaba el Decreto N° 183 de 1925.)

2-¿De acogerse el Recurso, cuál es el término que se debe conceder para contestar el traslado?

Acorde con lo anterior, estimamos que dependiendo si se trata de una decisión adoptada por funcionarios municipales en segunda instancia, en materia de policía civil o correccional, el término para dejar sentada su posición sobre el caso o hacer los descargos correspondientes, será de un mes o de quince (15) días respectivamente, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 1199 y 2461 del Código Judicial.

3-¿Si es materia de este Recurso, los casos de lanzamiento por intruso que conocen las autoridades administrativas de la policía, facultada por el Artículo 1399 del Código Judicial?

Para responder a esta interrogante, debemos tener presente que, en principio sólo es viable interponer el recurso de revisión en contra de "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."(Art. 8 L. 19 de 1992.)

Sin embargo, las solicitudes de lanzamiento por intruso, a que se refiere el artículo 1399 del Código Judicial, dan lugar a un procedimiento de policía, similar al que se lleva a cabo para la protección a las propiedades que sean atacadas, violadas o arrebatadas a sus legítimos dueños o poseedores por vía de hecho,

contemplado en el Capítulo tercero del Título II del Libro de Policía Moral, relativo a la Seguridad de las Propiedades. De allí que en estos casos el lanzamiento se lleva acabo inmediatamente, salvo que el ocupante exhibiere alg'un documento que justificara su ocupación, en cuyo caso cesaría la intervención de la policía. En consencuencia se concluye que ante ninguna de estas dos posibilidades hay lugar para la conseción de recursos y por ende debe desestimarse la presentación del recurso de revisión en estos casos.

En estos términos, esperamos haber absuelto debidamente su solicitud.

Del señor Gobernador, con toda consideración y aprecio.

Atentamente,

**LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.**

DB/ocr.