



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de junio de 2024
Nota C-121-24

Licenciado
Alberto Zambrano
Ciudad.

Ref.: Recurso de Revisión Administrativa.

Licenciado Zambrano:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 21 de junio de 2024, mediante el cual solicita a este Despacho, una opinión o criterio relacionado con el procedimiento del Recurso de Revisión Administrativa, en los siguientes términos:

- “ ...
- a. *¿Los Artículos 171 y 178 del Recurso de Apelación en la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo, invalidan el derecho de interponer el recurso de Revisión Administrativa señalando en el Artículo 166, Numeral 4, Literal d?*
 - b. *Si el accionante no presenta o proponer (sic) las pruebas, durante el proceso de apelación ¿se invalida su derecho a anunciar la prueba durante la interposición del Recurso de Revisión? O si a contrario sensu, el accionante invoca y solicita la práctica de pruebas y la entidad de segunda instancia no lo hace y no ordena su práctica, al grado de no tomar en cuenta dicha solicitud y fallar sin justificación su accionar ¿se invalida el derecho de interponer un Recurso de Revisión Administrativa?*
 - c. *¿Mediante qué acto jurídico se notifica la no admisión o el rechazo de plano de un Recurso de Reconsideración, Recurso de Apelación, Recurso de Hecho y Recurso de Revisión Administrativa?*
 - d. *¿En las entidades descentralizadas, donde no existe una Junta Directiva y el Administrador o Director es quien conoce de los Recursos de Apelación, quien revisa y decide un Recurso de Revisión Administrativa a efectos de garantizar la independencia e imparcialidad como principios básicos del procedimiento administrativo?”*

Respecto al tema objeto de su consulta, debemos indicarle primeramente que, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, señala que corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera ***jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto***, presupuestos que no se configuran, toda vez que quien consulta es un particular y no un funcionario público administrativo; no obstante, en esta ocasión, con fundamento en el artículo 41 de la Constitución Política, que consagra el derecho de petición, procederemos a brindarle una orientación objetiva, aclarando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de este Despacho.

Primeramente, debemos señalar que el artículo 162 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “Aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, establece que los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder¹...”

En ese sentido, el artículo 166 de la Ley Ibídem, establece los recursos que podrán utilizar los administrados en la vía gubernativa. Veamos:

- 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 le 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; y,
- 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 de las causales previstas en dicho artículo.

De lo anterior, se desprende que existen cuatro (4) tipos distintos de recursos que el accionante puede interponer durante el transcurso de la vía gubernativa; cada uno de ellos, cuenta con formalidades, y etapas para su correcta utilización; no obstante, es menester señalar que estos recursos pueden ser de carácter ordinario o extraordinario, siendo los de reconsideración y apelación de carácter ordinario, y los recursos de hecho y revisión administrativa, los extraordinarios.

En cuanto a las diferencias que existen entre el recurso de apelación y el recurso de revisión administrativa, tenemos:

Diferencias	Recurso de Apelación	Recurso de Revisión Administrativa
Requisitos específicos para interponerla	Artículo 171. Se presenta en contra el acto agraviado.	Artículo 188. Deberá ser interpuesto por la persona agraviada por la resolución que se impugna, <u>en base a algunas de las causales del numeral 4 del artículo 166.</u>
Tiempo	Artículo 171. Dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la resolución o acto impugnado.	Artículo 188. Causales a, b, c, d, del artículo 166, deberá interponerse dentro del término de un mes contado a partir de la notificación de la resolución que agotó la vía gubernativa. Causales f,g,h,i dentro de dos meses a partir que se tuvo conocimiento la persona afectada de la sentencia ejecutoriada.

¹ “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” numeral 37, artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000.

Por otro lado, el artículo 190 de la citada Ley, señala que el recurso de revisión administrativa, deberá ser interpuesto ante la máxima autoridad de la dependencia en la que se emitió la resolución impugnada. Así mismo, establece que en el caso de la administración central, será interpuesto ante el ministro o la ministra del ramo respectivo; en las entidades estatales autónomas, ante el presidente o presidenta de la junta directiva o del organismo colegiado que haga sus veces o ejerza la máxima autoridad en la entidad respectiva, adicional a ello, el recurrente deberá presentar y proponer todas aquellas pruebas que resulten conducentes a la comprobación de los hechos en que se fundamenta las causal o causales invocadas².

En cuanto a la utilización del recurso extraordinario de revisión administrativa, para acceder a la vía contencioso administrativa, el artículo 189 de la citada Ley, señala lo siguiente: *“Será opcional de la persona agraviada utilizar el recurso de revisión administrativa cuando éste se fundamente en los literales a, b, c, d del literal 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 basa 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”.*

Dos (2) son los aspectos fundamentales que se desprenden de las normas previamente citadas. Veamos:

- 1) Que, si el recurso de revisión administrativa se fundamenta en los literales a, b, c, y d del artículo 166, se podrá interponer el mismo o acceder una vez agotada la vía gubernativa a la jurisdicción contenciosa administrativa; y que,
- 2) Si el recurso se basa en las causales f, g, h, i, del citado artículo 166, se podrá interponer tanto el recurso de revisión administrativa como la acción de plena jurisdicción de forma paralela.

Como complemento de todo lo antes expuesto, traemos a colación el criterio vertido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante auto de 9 de julio de 2013, en cuanto a la exclusión del recurso extraordinario de revisión administrativa para acceder a la vía contencioso administrativa. Veamos:

“Lo anterior lleva, en consecuencia, considerar que la resolución que rechazó el recurso de revisión propuesto por los demandantes, no es la que agota la vía gubernativa, pues, como quedó expuesto, el recurso sólo puede ser utilizado, precisamente, contra este tipo de resoluciones.

En este mismo orden de ideas, esta sustanciación debe subrayar que los demandantes al interponer el recurso de revisión en la vía gubernativa, han excluido la vía contenciosa administrativa. Así, el artículo 189 de la Ley 38 de 2000, establece que este recurso extraordinario en sede administrativa procede de manera excluyente, paralela o posterior al recurso o acción de plena jurisdicción, en aquellos casos en los que se alude como causal de revisión, los supuestos contemplados en los literales f, g, h, i del numeral 4 del artículo 166 lex cit. En particular, el artículo 189 de

² Cfr. Artículo 192 de la Ley Ibídem.

la Ley de Procedimiento Administrativo, establece que: 'Será opcional de la persona agraviada utilizar el recurso de revisión administrativa cuando este 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.' Es decir, acota dicha norma que: 'Utilizada una vía o recurso, se excluirá la utilización del otro en los supuestos a que se refiere este artículo.' ..." (Lo destacado es nuestro).

De lo anterior, se puede apreciar el criterio que ha mantenido la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, al señalar que el recurso de revisión administrativas no debe ser interpretado como una extensión de la vía gubernativa, y tampoco como un recurso adicional a los ya establecidos en la Ley como recursos ordinarios (reconsideración y apelación).

En otro orden de ideas, y en lo concerniente a la notificación³ de los recursos establecidos en la Ley Ibídem, podemos indicar que el numeral 90 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000, define la palabra Resolución de siguiente manera: *"Acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa..."*

De ahí, que se desprende que toda actuación de la administración que decida de mérito una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa, deberá estar contenida en una Resolución debidamente motivada.

Para finalizar, podemos señalar que el recurso de revisión administrativa es el medio de impugnación extraordinario que se interpone invocando causales especiales establecidas en la Ley, con el objeto de que la máxima autoridad administrativa, anule por causales extraordinarias las resoluciones o decisiones que agoten la vía administrativa; situación 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.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
C-110-24

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

³ "acción y efecto de hacer saber, a la parte interesada, cualquier sea su índole, o a su apoderado o representante, una resolución o acto del procedimiento, que la ley manda sea de su conocimiento. Las notificaciones pueden ser presuntas o tacitas, por edicto o personales." Numeral 66 artículo 201 de las Ley No. 38 de 2000.