

Vista N°381

7 de agosto de 2002

Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Proceso de Policía propuesto por **Yovani Reyes Moreno** en contra de la Resolución N°12 S.J. de 8 de enero de 2002, dictada por la **Alcaldía Municipal del Distrito de Panamá.**

Señora Gobernadora de la Provincia de Panamá:

Acusamos recibo del traslado que se sirvió efectuarnos, para que emitamos concepto en torno al Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa incoado en contra de la Resolución N°12 S.J. fechada 8 de enero de 2002, expedida por el Municipio de Panamá, dentro del proceso de policía interpuesto por Lucinda Reyes de Hernández en la Corregiduría de Pacora.

Como quiera que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa ha sido presentado contra una decisión de Policía Moral y enviado a esta Procuraduría de la Administración para emitir concepto, como hasta ahora ha sido la práctica; es menester determinar su viabilidad y el procedimiento a seguir según las normas de las Leyes N°2 de 1987, modificada por la N°19 de 1992, y la Ley N°38 de 2000.

Las dos primeras Leyes citadas, regulan el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa del que **conocen exclusivamente los Gobernadores de Provincia;** y la última Ley regula el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, aplicable a cualesquiera procesos y **actuaciones administrativas materiales** que se surtan en la Administración Pública, en general; es decir, entre ambos Recursos existen diferencias importantes.

A tal efecto, hacemos la siguiente exposición:

I. Procesos de Policía Moral y Procesos de Policía Material: su control de legalidad.

De conformidad con el Artículo 855 del Código Administrativo, "La Policía es la parte de la Administración Pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos.

También se da el nombre de Policía a la entidad encargada del ramo, considerada en sus empleados colectiva e individualmente."

Importa tener presente para nuestro análisis, la división entre Policía Moral y Policía Material que contiene el Código Administrativo en sus artículos 859 y 860, del siguiente tenor literal:

"Artículo 859: La Policía es también Moral y Material.

La Policía Moral tiene por objeto mantener el orden, la paz y la seguridad.

La Policía Material comprende todo lo relativo a la salubridad y al ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y de los campos."

- o - o -

"Artículo 860: La Policía Moral se divide en Preventiva, Represiva, Judicial y Correccional.

La Policía Preventiva tiende a evitar la comisión de delitos, culpas, contravenciones o faltas, por medios directos o indirectos distintos al castigo.

La Represiva impide con la fuerza la continuación del delito comenzado y no consumado.

La Judicial coopera a la buena administración de justicia, aprehendiendo a los delincuentes, escoltando a los reos, custodiando las cárceles y prestando otros servicios semejantes, y

La Correccional impone los castigos por las contravenciones, o sea, la infracción de los preceptos de Policía. Dichas contravenciones son actos perniciosos en sí mismos o aptos para producir otros que lo son."

Por otro lado, el Código Judicial vigente, regula en forma más precisa la competencia de las Autoridades de Policía en lo relativo a procesos de policía civiles y penales (Policía Moral), en su Artículo 175, cuya última reforma fue introducida en el año 1995, por la Ley 53, quedando con el siguiente texto:

"Artículo 175: (175) Las autoridades de policía conocerán de los procesos civiles, ordinarios y ejecutivos, cuyas cuantías no excedan de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00); de los procesos por delitos no agravados de hurto, apropiación indebida, estafa y daños, cuyas cuantías no excedan de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00), y de los procesos por delitos dolosos o culposos de lesiones no agravadas, cuando la incapacidad no exceda de treinta días.

Se exceptúan de esta disposición, las obligaciones que sean consecuencia de contratos mercantiles.

Cuando un particular sea el agraviado por cualquiera de los delitos establecidos en esta disposición, éste deberá formular los cargos correspondientes. Sin el cumplimiento de este requisito, no se iniciará proceso alguno."

Es fundamental tener presente que, por regla, la Policía Material está sometida al control de la jurisdicción contencioso administrativa por estimarse que forma parte del ejercicio de una **función administrativa**, propiamente tal. En

cambio, la Policía Moral, de la cual forman parte la "Policía Correccional" y las "Controversias Civiles de Policía en General", está excluida de esa jurisdicción revisora de actos administrativos, precisamente, debido a que sus actos son formalmente administrativos, por ser expedidos por autoridades que forman parte del Órgano Administrador (Presidente de la República, Gobernador de Provincia, Alcalde, Corregidor, etc.), pero ejercen en estos casos, una función de naturaleza jurisdiccional en lo civil y en lo penal, por razones que no es el caso analizar ahora (Para ampliar el tema, ver: AMAT, Octavio "La Crisis del Órgano Judicial. Fraccionamiento de la función jurisdiccional" En Revista Lex N°23. Septiembre-Diciembre. 1982. Págs. 309-333).

Sobre las actuaciones de Policía Material sometidas al control de legalidad contencioso administrativa, y de Policía Moral no sometidas a dicho control, ha dicho el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

"Por otra parte los juicios de policía de naturaleza penal o civil, a que se refiere el artículo 28 de la Ley 135 de 1943 (que los excluye de la jurisdicción contencioso administrativa), son procesos que pertenecen a la esfera de la policía moral.

...

Los juicios de policía de naturaleza penal y civil, que se mencionan en la Ley 135 de 1943, pertenecen a la sub categoría de policía correccional, de la categoría de policía moral.

Están regulados como 'Procedimientos Correccionales' y 'Controversias Civiles de Policía en General', en los artículos 1708 a 1745 del Código Administrativo. A los mismos se refiere también el artículo 1368 (actual 1378) del Código Judicial.

...

En conclusión, la resolución dictada por el Gobernador de la Provincia de Coclé no es una resolución dictada en juicio de policía de naturaleza penal o civil, excluidos de la jurisdicción contencioso administrativa, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 135 de 1943; y es, por tanto, susceptibles de ser demandada ante dicha jurisdicción.

Como se observa, lo que se debate en los juicios de policía material, concretamente en este proceso, es el cumplimiento de normas de saneamiento ambiental, autorizaciones de construcción e instalación de industrias y actividades que pueden afectar la salud, regulaciones urbanísticas y cuestiones semejantes. Normalmente esta materia es susceptible de debate ante la jurisdicción contencioso administrativa. Sería entonces una inconsistencia del sistema jurídico que se impidiera el acceso a esa jurisdicción cuando la actuación tome el curso de los trámites de un juicio de policía material.

Por eso el artículo 28 de la Ley 135 de 1943 se limitó a excluir los juicios de policía penales y civiles; no los juicios de policía material." (Negritas de la Procuraduría de la Administración) (Sentencia de diez (10) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997). Amparo de Garantías Constitucionales presentado por FELÍCITO FÉLIX FERNÁNDEZ CANTO contra el GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE COCLÉ)

II. Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa de competencia de los Gobernadores de Provincia, regulado por la Ley N°19 de 1992.

En efecto, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que conocen actualmente los Gobernadores de Provincia (en base a la Ley N°19 de 1992), posee una naturaleza particular que lo diferencia del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa creado por medio de la Ley N°38 de 2000, de competencia de otras autoridades. A manera de ejemplo, los antecedentes del primero indican que

se concibió inicialmente en nuestro ordenamiento jurídico con un fin muy similar al que tiene la Revisión en materia penal, siendo instituido por el Decreto N°183 de 1925, tal como sigue:

"En asuntos de policía habrá lugar al recurso de revisión contra una resolución ejecutoriada en los siguientes casos:

- a) Cuando estén sufriendo condena dos o más personas en virtud de una sentencia contradictoria por causa de una misma falta que no haya podido ser cometida sino por una sola persona; y,
- b) Cuando alguno haya sido condenado en virtud de sentencia cuyo fundamento haya sido un testimonio o documento declarado falso después."

Sobre este auténtico antecedente del Recurso de Revisión Administrativa de que conocen actualmente los Gobernadores de Provincia, escribió en su momento el Doctor Olmedo Sanjur, lo siguiente:

"No hay duda de que en estos casos enumerados en la ley es ilógico e injusto que se ejecuten las sentencias que se están cumpliendo, ya que todas ellas han sido dictadas teniendo un fundamento falso, que se traduce en una gran injusticia; por esta razón era necesario establecer un medio legal adecuado para lograr la terminación de semejante estado de cosas. Estas razones justifican ampliamente la existencia del recurso de revisión.

Este recurso extraordinario no tiene término fijo de interposición, puede interponerse en cualquier tiempo, según preceptúa el artículo segundo del decreto 183 de 1925. Esta circunstancia se justifica plenamente por el fin que persigue el recurso de revisión." (SANJUR, Olmedo. "Los Recursos Administrativos en el Derecho Panameño." Anuario de Derecho N°6. Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigación Jurídica. Pág. 45.)

Posteriormente, la Ley N°2 de 2 de junio de 1987, desarrolla el Artículo 249 de la Constitución Política y señala las funciones de los Gobernadores de las Provincias de la República; en ella se estableció originalmente un mecanismo de "revisión" que puede considerarse otro antecedente inmediato del actual Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que conocen los Gobernadores de Provincia, en su Artículo 4, numeral 21, que decía:

"Artículo 4: Los Gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1...

21. Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes y órdenes de sus superiores, a menos que dichos actos tengan carácter de definitivos o que su **revisión** corresponda a otra autoridad.

22..." (Negritas adicionadas por la Procuraduría de la Administración)

Como puede observarse, más que un Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, la atribución recién transcrita guardaba similitud e intentaba sustituir en alguna forma, al derogado Recurso de Avocamiento de competencia del Presidente de la República.

A mayor abundamiento, citamos palabras del Honorable Legislador Horacio Rodríguez, durante la sesión parlamentaria del martes 19 de mayo de 1992, sobre la aprobación de la Ley N°19 de ese año, que derogó el Decreto Ley N°18 de 1989, modificatorio de la Ley N°2 de 1987, e instituyó definitivamente el actual Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa de competencia de los Gobernadores de Provincia, a renglón seguido:

"...Me decían algunos abogados, que había en el Código Fiscal (sic), había, creo que era ese, había una norma de avocamiento, en el cual se elevaba, inclusive, hasta la Presidencia, aquellas denuncias en que la persona

recurría a esa instancia, como última instancia para que esas faltas administrativas fueran tratadas, porque la persona no estaba de acuerdo con los fallos emitidos por estas autoridades, Corregidores y Alcaldes. Este hecho, esta norma fue eliminada, porque definitivamente a la Presidencia llegaban tantos casos, que prácticamente la Presidencia no podía analizarlos y dar sus fallos en forma rápida, porque justicia tardía no es justicia. Este Decreto Ley permite establecer ese recurso extraordinario de revisión administrativa, en que el gobernador viene a suplir esa falta, de tal manera que el Gobernador puede en esa instancia, entonces, ya dar el fallo final en ese tipo de casos que trata el Libro III del Código Administrativo. Esta norma, por consiguiente es una norma positiva, y consideramos nosotros, que mientras no haya una norma que sea mejor que esta, no debe ser derogada."

Lo cierto es que en este recorrido legislativo, llegamos hasta la vigente Ley N°19 de 3 de agosto de 1992, que modifica las atribuciones de los Gobernadores de Provincia e instituye el Recurso Extraordinario que nos ocupa, tal como sigue:

"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;
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; y
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."

Es evidente que la norma anterior crea una **regulación legal especial del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa de competencia de los Gobernadores de Provincia**, bajo supuestos específicos. Según se lee y colige, 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;

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 N°112 de 30 de diciembre de 1974, habría que entender esto extensivo al Artículo 175 del Código Judicial porque es la última norma legal sobre la competencia de las autoridades de policía en materia penal y civil (Policía Moral), tal como se vio más arriba;

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.

e) A nuestro parecer, el término de prescripción para su interposición, es de un año, contado a partir del cumplimiento de la condición en que se funda, por aplicación supletoria del Artículo 1206 del Código Judicial, ya que ahora no existe norma que establezca su imprescriptibilidad, como lo hacía el Decreto N°183 de 1925.

Sólo cabe agregar, que en nuestro ordenamiento jurídico este Recurso ha sido siempre regulado por instrumentos especiales (Decreto N°183 de 1925; Decreto-Ley N°18 de 1989; Ley N°2 de 1987 y Ley N°19 de 1992), que lo han circunscrito al ámbito de competencia de las autoridades de policía y para temas relacionados con sus funciones jurisdiccionales policía (sobre todo penal), no para otros casos (actos) de naturaleza distinta.

**III. Ámbito de aplicación del Procedimiento
Administrativo General de la Ley N°38 de 2000, y el "nuevo"
Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa.**

Estamos de acuerdo en que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, como concepto, es uno; al igual que lo son, como conceptos, los demás recursos legales de Reconsideración, de Apelación y de Hecho. Sin embargo, ello no impide y así ocurre, que más de una Ley regulen un mismo "tipo de Recurso" de forma distinta para diferentes supuestos. Así, en unos casos la Apelación se puede conceder en el efecto devolutivo y en otros casos en el efecto suspensivo; en unos casos sólo cabe Recurso de Reconsideración, en otros cabe además, el de Apelación, etc.

Similar situación acontece con el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, que es regulado en una forma cuando se trata de la competencia de los Gobernadores de Provincia (Leyes N°2 de 1987 y N°19 de 1992), y en otra forma diferente, cuando puede ser interpuesto contra actuaciones administrativas materiales de otras autoridades en general (Ley N°38 de 2000), veamos.

Desde el primero (1°) de marzo del año dos mil uno (2001), se encuentra vigente en nuestro país el "**Procedimiento Administrativo General**", contenido en los Títulos I al XIV de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por disposición expresa de su Artículo 209. Este procedimiento ha subrogado el Título II Capítulo I de la Ley N°135 de 30 de abril 1943, reformada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, en lo que respecta a la regulación de la denominada "vía gubernativa".

Tal como su nombre lo indica, la Ley N°38 de 2000, se encarga de establecer la forma en que se debe desarrollar la **función administrativa** en la Administración Pública, es decir, que en este caso estamos ante un procedimiento aplicable por cualesquiera autoridades públicas en una **actuación, función o proceso administrativos**.

La Ley 38 de 2000, por ser reguladora del procedimiento administrativo general, se encarga de normar la fase anterior o preparatoria de la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, no son acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa, y por tanto, **no forman parte de esa fase anterior, las resoluciones que se dicten en los juicios de policía de naturaleza penal o civil, precisamente por considerarse que no son "materialmente" actuaciones**

administrativas. En suma, no le son aplicables los Recursos Extraordinarios de Revisión (y de Hecho) que esta excerta legal ha creado.

Es importante destacar el marco de aplicación de la Ley N°38 de 2000, para lo cual es pertinente transcribir su Artículo 37, a renglón seguido:

"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."
(Negritas adicionadas por la Procuraduría de la Administración)

En igual sentido, el primer Artículo del Libro Segundo, "Del Procedimiento Administrativo General", que corresponde al número 34 de la Ley 38 de 2000, dice lo siguiente:

"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."
*(Negritas adicionadas por la
 Procuraduría de la Administración)*

No es casual que en este Artículo que inicia el Procedimiento Administrativo General, se utilicen las expresiones "**actuaciones administrativas**" y "**función administrativa**". Estas expresiones son indicativas que en la Ley de Procedimiento Administrativo General prevalece un criterio de regulación de las **actuaciones administrativas "materiales"**, y se pretenden dejar claras dos situaciones, perfectamente distinguibles:

- 1- Que la Ley 38 de 2000 regula, de manera general, las **actuaciones, procesos y funciones administrativas (materiales)** aunque provengan de autoridades pertenecientes a otro Órgano del Estado distinto al Ejecutivo, por ejemplo judicial o legislativo; y,
- 2- Que la Ley 38 de 2000 no se aplica a las **actuaciones, procesos y funciones no administrativas**, por ejemplo jurisdiccionales o legislativas, aunque provengan de autoridades pertenecientes al Órgano Ejecutivo (Administrador).

Más, el Artículo 34 citado, utiliza la expresión "entidades públicas" para comprender a las administrativas, judiciales, legislativas, etc., porque todas ellas pueden ejercer en un momento determinado una **función administrativa material**, sujeta a la Ley 38 de 2000 y al posterior control de legalidad contencioso administrativo.

Si la intención del Legislador hubiese sido seguir un criterio orgánico - formal, pudo utilizar la expresión "entidades administrativas", pero no lo hizo así, sino que prefirió referirse a las **actuaciones, funciones y procesos**

administrativos, con independencia del organismo que las genera. No obstante, aceptamos la regla práctica y lógica que quienes más utilizan el procedimiento administrativo son las autoridades que pertenecen al engranaje administrativo propiamente tal; de allí que sean ejemplos de estas autoridades las que menciona el Artículo 34, cuando se refiere a quiénes deben velar por su cumplimiento.

No faltará quien argumente que los **actos de Policía Moral (penal y civil)** son administrativos, en el sentido lato del concepto, por ser expedidos por autoridades formalmente administrativas, lo cual no deja de ser cierto, pero también lo es, que aquellos no pertenecen a un "proceso administrativo", a una "actuación administrativa" ni mucho menos al ejercicio de una "función administrativa", que son las que regula la Ley 38 de 2000 en su Libro Segundo, al prevalecer en dicha excerta la regulación de los actos administrativos materiales, no de los formales.

Teniendo claro lo anterior, deben excluirse del ámbito de aplicación de la Ley 38 de 2000, por lo menos, los **actos de naturaleza electoral, legislativa y jurisdiccional**, sin importar cuál sea la **naturaleza orgánica de las autoridades que los emiten**, pero también aquellos que aún siendo emitidos por autoridades formal u orgánicamente administrativas, resuelven asuntos de naturaleza materialmente distinta a la administrativa, como lo son: la "Policía Moral" (Policía Correccional - Penal y Controversias Civiles de Policía en General), de competencia de Corregidores, Jueces Nocturnos, Alcaldes y Gobernadores de Provincia, en funciones jurisdiccionales. Los **actos administrativos materiales** de

estas mismas autoridades sí encuentran regulación en la Ley 38 de 2000.

En el caso de vacíos legales en la administración de justicia policiva, parece más acorde con su naturaleza, aplicar supletoriamente las normas del Código Judicial que las contenidas en la Ley 38 de 2000. A manera de ejemplo, en materia de controversias civiles de policía, el artículo 1728 del Código Administrativo, indica **de manera expresa** que el Código Judicial debe aplicarse en materia de notificaciones, traslados, avalúos, reconocimientos, registros, allanamientos, impedimentos y recusaciones. Inclusive, la competencia de las autoridades de policía, en la esfera penal y civil, es determinada por un artículo del Código Judicial (Artículo 175).

En suma, la Ley 38 de 2000, creó en su Artículo 166, numeral 4, un Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que resulta viable, según lo visto, contra **actuaciones producto del ejercicio de una función Administrativa**, siendo distinto del que conocen los Gobernadores de Provincia en virtud de la Ley N°19 de 1992, como veremos, a renglón seguido:

“Artículo 166: Se establecen los siguientes recursos **en la vía gubernativa**, que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley:

1...

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. ...”
(Negritas adicionadas por la Procuraduría de la Administración)

El Artículo copiado viene a corroborar que el procedimiento administrativo general, regulado en la Ley 38 de 2000, es la nueva versión normativa de la llamada "vía gubernativa", antiguamente regulada en las Leyes N°135 de 1943 y N°33 de 1946. Más, así lo deja aclarado desde que sólo permite la interposición del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa "contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa". Para saber cuales son éstas, simplemente acudimos al Artículo 200 de la Ley 38 de 2000, que no por casualidad expresa que "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;...**"

Inclusive el procedimiento de este Recurso de Revisión Administrativa previsto en la Ley 38 de 2000, preceptúa el traslado a la Procuraduría de la Administración para que emita concepto, en forma similar a como lo hace dicha institución cuando participa en algunos procesos de la jurisdicción contencioso administrativa (Art. 199).

A mayor abundamiento, también es pertinente recordar que según el numeral 2, Artículo 28, de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, "No son acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa: 1. **Las resoluciones de los funcionarios o autoridades del orden administrativo que tengan origen en un contrato civil** celebrado por la Nación o el Municipio; 2. **Las resoluciones que se dicten en los juicios de Policía de naturaleza penal o civil;** 3. Las correcciones disciplinarias impuestas al personal de la

fuerza pública y del cuerpo de policía a ella asimilado, excepto cuando impliquen suspensión, postergación para el ascenso o separación del cargo de empleados que sean inamovibles, según la ley.”

Con lo expuesto, no tiene sentido entender que la intención del Legislador haya sido crear en la Procuraduría de la Administración una nueva instancia colaboradora (que emite conceptos) para revisar actos de naturaleza penal o civil policiva, siendo que esta institución, precisamente no participa de su revisión judicial por estar excluidos de la justicia contencioso administrativa en la que sí es colaboradora desde su creación en el año 1943. Además, cómo entender jurídicamente que dos Leyes (N°19 de 1992 y N°38 de 2000) contengan causales idénticas sobre un mismo Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa. De ser procedimientos complementarios, la Ley 38 de 2000 habría derogado parte de la Ley 19 de 1992, como lo hizo con otras leyes y normas anteriores que le eran incompatibles, en su Artículo 206, pero la dejó vigente porque en la Ley 19 de 1992 se regula de manera especial el Recurso Extraordinario de Revisión contra actos de una naturaleza especialísima (administrativa - jurisdiccional).

Por tanto, somos del criterio que en aplicación del principio de preferencia de la norma especial sobre la general, contenido en el Artículo 37 de la Ley 38 de 2000, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa en los términos de la Ley 19 de 1992, debe tramitarse según ésta, y no según las normas del Procedimiento Administrativo General de la Ley 38 de 2000, aún cuando ésta última diga que es supletoria en los vacíos de las leyes especiales.

En este caso particular de Revisión Administrativa, el hecho que la Ley 19 de 1992, carezca de un procedimiento debidamente desarrollado no es justificación suficiente para aplicar supletoriamente las normas de la Ley 38 de 2000, asignándole una **competencia disfuncional** a la Procuraduría de la Administración en los casos de Policía Penal y Civil y alargando un procedimiento que por su objeto debe ser breve.

En todo caso, se requiere a corto plazo una reglamentación, vía Decreto Ejecutivo, de la Ley 19 de 1992, para que cumpla su propósito real de no permitir la ejecución de fallos expedidos en el subsistema de justicia de policía penal y civil, cuando existen pruebas suficientes de su ilegalidad.

IV. El Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa no constituye una "tercera instancia".

Antes de terminar el presente análisis, este despacho no soslaya que ha observado un abuso en la utilización del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, por los particulares y los servidores públicos en las "Controversias Civiles de Policía" y en los "Procedimientos de Policía Correccional", lo cual ocasiona muchas veces perjuicios a quienes han salido favorecidos legalmente con una decisión y al propio sistema público, al retrasarse indebidamente la ejecución del fallo.

Sobre este punto, se llama la atención a los servidores públicos que laboran en las Gobernaciones y que conocen del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa contra ese tipo de decisiones de Policía, quienes deben prestar especial atención a los escritos que se les presenten en los cuales se promueve este Recurso, puesto que **si no se cumplen los**

requisitos legales mínimos deben recibir los mismos, pero luego de la evaluación correspondiente, proceder a declarar su NO VIABILIDAD O IMPROCEDENCIA, según los casos.

Los Recursos Extraordinarios de Revisión Administrativa de conocimiento de los Gobernadores NO SON VIABLES O IMPROCEDENTES, entre otros, en los siguientes supuestos:

1- Cuando **no se trate** de una decisión expedida en segunda instancia por autoridades municipales;

2- Cuando **no se trate** de un asunto Correccional, o Juicio de Policía regulado por el Libro Tercero del Código Administrativo, la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974 y el Artículo 175 del Código Judicial. Recordar que lo Correccional incluye lo penal y civil según jurisprudencia citada del 10 de junio de 1997, de la Corte Suprema de Justicia.

3- Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 1, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, sea **evidentemente infundada la causal de falta de competencia;**

4- Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 2, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, **no se aporte la decisión judicial de falsedad de las declaraciones en que se fundamentó la decisión recurrida por Revisión,** a menos que se invoque la insuficiencia de pruebas a que se refiere el mismo Numeral;

5- Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 3, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, **no se señalen puntualmente qué trámites esenciales del procedimiento establecido por la ley aplicable al caso objeto de Revisión, no se han cumplido;**

6- Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 5, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, **el error de hecho que haya afectado en forma directa la decisión recurrida, no pueda determinarse con los documentos incorporados al expediente;**

7- Cuando invocándose la causal contenida en el Numeral 6, Art. 8, de la Ley 19 de 1992, **no se aporte la correspondiente prueba, por lo menos indiciaria, de que se han cometido los delitos tipificados en los Capítulos II y III del Título X del Libro II del Código Penal, relativos a Concusión, Exacción y Corrupción de Servidores Públicos.**

8- **Cuando se interpone contra actos de la Justicia Policiva Correccional de Tránsito, por haberlo interpretado de esa manera la Corte Suprema de Justicia desde la sentencia de 29 de marzo 1996, final definitiva y obligatoria que decide la demanda de inconstitucionalidad presentada por Sven Valdemar Wage contra la Gobernación de la Provincia de Panamá y otras;**

9- Cuando una **Ley o norma especial establezca la improcedencia del Recurso de Revisión para un supuesto específico.**

Estos criterios orientadores se sustentan en el **carácter restrictivo de los Recursos Extraordinarios de Revisión** (Penal y Civil), decantados por los tribunales de la justicia ordinaria, perfectamente aplicables a la Revisión Administrativa de que conocen los Gobernadores de Provincia, toda vez que en estos casos se trata de materias de Policía Moral (penal y civil). Son otros ejemplos, los siguientes pronunciamientos judiciales:

"Falsedad de la Prueba. *El recurso de revisión no es la vía idónea para determinar la falsedad de pruebas allegadas al proceso, pues esa falsedad debe ser determinada en un proceso autónomo.*

'No corresponde a esta instancia, a través de un recurso extraordinario determinar la falsedad de una prueba pericial anterior, ya valorada, en contraposición a un nuevo

dictamen, pues al igual que la prueba testimonial, la falsedad en cuanto a declaraciones, dictámenes, traducciones e interpretaciones, por tratarse de hechos tipificados en la ley penal, deben ser objeto del proceso correspondiente, a fin de que el tribunal jurisdiccional competente decida previamente sobre ese extremo.'

(Auto de 26 de julio de 1995. Sala Segunda; Procesos seguido a Cancio M. Ciacci T. Y otros por los delitos de secuestro, asociación ilícita y homicidio). Revista Juris, Año 4, Tomo I, Vol. 7, Págs. 185, Sistemas Jurídicos, S.A. Registro Judicial de julio de 1995, Pág. 280.)

Carácter restrictivo de los Recursos de Revisión.

"...

Los recursos extraordinarios, por su propia naturaleza, son restrictivos y en lo que hace a la revisión, cuya admisión afecta la seguridad jurídica de cosa juzgada, sólo procede por las causales específicamente previstas en la ley." *(Auto de 8 de marzo de 1995. Sala Segunda; Recurso de Revisión incoado por Víctor Corrales). Registro Judicial de marzo de 1995. Pág. 214.)*

Dicho de otra forma, los despachos de las Gobernaciones de Provincia sólo deben pronunciarse sobre el fondo del asunto sometido a consideración, vía Revisión Administrativa, cuando se trate realmente de escritos sustentados legalmente por las partes, invocando las causales que señala la Ley.

Como corolario de lo expuesto, el procedimiento a seguir debe ser lo más sumario posible, procurando verificar si se han probado o no las respectivas causales de Revisión, y el mismo **no incluye la remisión a la Procuraduría de la Administración**, porque dicha actuación es incompatible con el trámite especialísimo que contempla la Ley 19 de 1992, de aplicación preferente en estos casos sobre la Ley 38 de 2000.

De la Señora Gobernadora,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General