



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de octubre de 2020
C-SAM-31-20

Señora
Syndy Smith
Gobernadora de la Provincia
de Panamá Oeste
E. S. D.

Ref. Recurso de Revisión Administrativa a Resoluciones emitidas por la Comisión de Ejecución y Apelaciones y Recurso de Apelación

Señora Gobernadora:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de contestar su Nota GPO-516-2020 de 1 de octubre de 2020, recibida en esta Despacho de la Procuraduría el día 5 de octubre de 2020, en la cual nos formula las siguientes preguntas:

1. ¿Si el Recurso de Revisión Administrativa en casos iniciados por las Casas de Justicia de Paz, seguirá siendo competencia de los Gobernadores, toda vez que fue derogado el Libro Tercero del Código Administrativo?

Para responder a su interrogante, esta Procuraduría de la Administración, es del criterio que con la entrada en vigencia de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, las resoluciones expedidas por la Comisión de Ejecución y Apelaciones, no pueden ser revocadas a través del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, puesto que son decisiones propias de una ley especial que establece concretamente que las mismas son irrecurribles. De igual manera, señalamos que las decisiones dictadas por los Alcaldes, conforme sus atribuciones y competencia establecidas en el artículo 49 de la Ley 16 de 2016, son recurribles en segunda instancia ante la Gobernación de Provincia, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 del Decreto Ejecutivo No. 205 de 28 de agosto de 2018. No obstante, esta decisión, es irrecurrible.

En atención a la pregunta que nos ocupa, resulta importante resaltar que en consulta C-SAM-26-19 de 17 de octubre de 2019, este Despacho desarrolló y fundamentó el tema objeto de su interrogante y que en su parte medular se indicó lo siguiente:

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

“En primer lugar, es necesario comunicarle que la justicia comunitaria de paz establece en el artículo 29 de la Ley 16 de 2016 las competencias, de los Jueces de Paz y en el artículo 49 se establecen la de los Alcaldes de las Provincia. En este sentido, debemos indicar, que las resoluciones de los Jueces de Paz conforme lo establecen los artículos 38 y 39 de la Ley, **son recurrible en apelación exclusivamente ante la Comisión de Ejecución y Apelaciones, instancia que le pone fin a la vía administrativa**, a diferencia de resoluciones en materia de actos administrativos. **No obstante, contra las decisiones que dicten los Alcaldes, en atención a los asuntos de su competencia, serán recurridas a través del recurso de apelación ante los Gobernadores de Provincias, conforme lo establecido en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley 106 de 1973, contenido en el artículo 65 del Decreto Ejecutivo No.205 de 28 de agosto de 2018, el cual se lee:**

Artículo 65. Las apelaciones de los asuntos de competencia del alcalde, en materia de justicia comunitaria, serán **ventiladas ante el Gobernador correspondiente**, de acuerdo al procedimiento previsto por el artículo 51, párrafo segundo, de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y la Ley 19 de 1992. Para tales efectos igualmente se contemplarán los principios y fundamentos sustantivos contemplados por la ley 16 de 17 de junio de 2016. (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

Volviendo al caso que nos ocupa, se colige que luego de que la Comisión de Ejecución y Apelaciones resuelva el recurso de apelación presentado por alguna disconformidad contra la resolución de un Juez de Paz, dicha decisión es irrecurrible.

En ese mismo sentido, el tercer párrafo del artículo 40 de la Ley 16 de 2016, señala que las decisiones de los Jueces de Paz son irrecurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa, quedando con ello agotada la vía administrativa.

Por su parte, los recursos de apelación que resuelven los Gobernadores de Provincias, contra las decisiones de los alcaldes como jefes de policía y en materia de justicia comunitaria, tampoco son recurribles a través del recurso de revisión administrativa. Cabe indicar, que la Gobernación no revisa sus propias decisiones.

En este contexto y para mejor claridad, recordamos que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, se instituyó con el fin de lograr la revocatoria de las decisiones emitidas en segunda instancia, por autoridades municipales, con ocasión a procesos sancionatorios por la comisión de faltas o contravenciones, atendidas mediante los Procedimientos Correccionales, así como de los Juicios de Policía en materia de Controversias Civiles en General, establecidos en el Capítulo I y II del Título V del Libro Tercero del Código Administrativo, en concordancia con disposiciones de la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, normas que han sido derogadas expresamente por el artículo 116 de la Ley 16 de 2016.

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

Cabe aclarar, que si bien se derogan los procedimientos a los que hacía referencia el Código Administrativo, relativos a los juicios de policía de naturaleza penal o civil; no es menos cierto que las materias correccionales tramitadas a través de estos juicios siguen siendo competencia del Alcalde como jefe de policía, en primera instancia, conforme los artículos 49 y 90 de la Ley 16 de 2016.

La pérdida de la vigencia **parcial** del artículo 8 de la Ley 19 de 1992, a la que hemos hecho referencia, se da en función de la subsistencia del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, cuando se cumplen los presupuestos contenidos en dicho artículo, es decir, que se hace aplicable **sólo para los casos referenciales en la norma transitoria del artículo 110 de la Ley 16 de 2016**, cuyo texto dice:

“Artículo 110. Los procesos administrativos en trámite al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley serán sustanciados y resueltos por corregidores de descarga, que establezca el municipio respectivo según el volumen de expedientes...”

En concordancia con esta norma, el artículo 32 del Código Civil dispone lo siguiente:

“Artículo 32. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieran iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

En conclusión, las resoluciones que son objeto del recurso de revisión administrativa por parte de la Gobernación, el cual se mantiene vigente con el nacimiento de la Ley 16 de 2016, **pero para atender los procesos que quedaron en trámites por los corregidores, permitiéndose que sus decisiones puedan recurrirse por medio del recurso de apelación ante el Alcalde del Distrito y a su vez, admitan la presentación del recurso de Revisión Administrativa ante el Gobernador de la Provincia**, conforme al ya citado artículo 110 de ley 16 de 2016.

Igualmente, esta Procuraduría en Consulta C-SAM-05-2018, de 28 de marzo de 2018, emitió concepto referente a que el Gobernador de la provincia, sigue conociendo del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, siempre que se cumpla con las premisas fijadas en el artículo 8 de la Ley 19 de 1992; y para ello, el gobernador, deberá examinar, primeramente que se trate de una resolución emitida en segunda instancia por autoridad municipal y que se hayan dictado antes el 2 de enero de 2018 para el primer distrito judicial y a partir del 18 de junio del mismo año para el resto del territorio, conforme al artículo 3 de la Ley 41 de 31 de mayo de 2017, que modifica el artículo 117 de la Ley 16 de 2016.

En cuanto a su segunda pregunta, respecto a las quejas y apelaciones por temas de destituciones de jueces de paz y funcionarios municipales, y de la cual formula lo siguiente:

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

2. ¿Cabe admisión de procesos como la queja administrativa contra el Alcalde y apelación contra la resolución de destitución realizada por Alcaldes, dentro de la competencia de la Gobernación?

Dentro del marco conceptual antes expuesto, este Despacho es de la opinión, que el recurso de apelación contra las decisiones de los Alcaldes, como Jefes de Policía, es competencia de los Gobernadores de cada provincias, conforme el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y el numeral 22 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, modificado por el artículo 9, de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, respecto al recurso de apelación contra las sanciones impuestas por los Alcaldes como Jefes de Policía, disponen lo siguiente:

“Artículo 51. ...

Contra **las multas y sanciones** disciplinarias, que impongan los Alcaldes, cuando actúan **como Jefes de Policía del Distrito**, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia.”

“Artículo 9. El artículo 4 de la Ley N°2 de 2 de junio de 1987 queda así:
Artículo 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1...

22. Conocer, en segunda instancia, **de los recursos de apelación** que se interpongan contra las decisiones, **multas y sanciones disciplinarias de policía, que impongan los alcaldes** como funcionarios de primera instancia;

...”

De las normas citadas se infiere que las resoluciones emitidas por los Alcaldes en las que se impongan multas y **sanciones**, con motivo de cualquier infracción a las normativas de policía, incluyendo las señaladas en el artículo 49 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016; admiten el recurso de apelación ante los gobernadores de provincia. En adición a ello, la potestad de imponer sanciones representa el más claro ejemplo de su condición de Jefe de Policía del distrito; siendo ello así, es indiscutible que ante la sanción impuesta en ejercicio de su función de policía, por infracción o violación a las normativas de policía, sea revisable ante el Gobernador de la Provincia, en la segunda instancia. (Cfr. Sentencia de 10 de enero de 2003).

Cabe aclarar que la Comisión de Ejecución y Apelaciones, creada por la Ley 16 de 2016, sólo tiene competencia para conocer en segunda instancia los recursos de apelación que se presenten contra las resoluciones que dicten los jueces de paz. (Cfr. arts. 38 y 39 de la Ley 16 de 2016)...” (Lo resaltado es nuestro).


En referencia a las destituciones o desvinculaciones, debemos tener presente que tanto el Juez de Paz u otro funcionario son nombrado por la administración municipal, el artículo 51 de la Ley 106 de 1973, el cual señala *“Las resoluciones y demás actos de los Alcaldes cuando se relacionan con la **gestión administrativa municipal, son impugnables ante los tribunales competentes.**”*; por lo tanto, siendo las desvinculaciones actuaciones administrativas que desarrolla el Alcalde como superior jerárquico de la entidad, estas no son susceptibles de ser apeladas, sino recurribles ante el tribunal competente una vez agotada la vía gubernativa. (Cfr. Artículo 243 numeral 3 de la Constitución Nacional).

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

Finalmente, en relación a la queja administrativa contra el Alcalde, el numeral 13 del artículo 9 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, que modificó el artículo 4 de la Ley 2 de 2 de junio de 1987, el Gobernador podrá suspender al Alcalde de su jurisdicción que se negaren a cumplir y hacer cumplir con la Constitución y la leyes de la República, los acuerdos municipales, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo y las decisiones u órdenes de los tribunales de justicia y organismos administrativos competentes y dar cuenta inmediata de dicha suspensión al Ministro de Gobierno y Justicia para lo que hubiere lugar, por lo que es atribución de los Gobernadores el investigar o verificar la conducta a quejada contra ese funcionario municipal. (Cfr. Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 19 de noviembre de 1999).

Le adjuntamos para su conocimiento copia simple de las Consultas C-SAM-26-19 de 17 de octubre de 2019 y la C-SAM-05-2018, de 28 de marzo de 2018, en la cual la Procuraduría de la Administración emitió criterio en relación al tema objeto de su consulta

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/ap

