

29 de noviembre de 1994

Licenciado  
ABRAHAM SOFER B.  
Director General de  
Consular y de Naves  
E. S. D.

Señor Director:

A través de la presente contestamos su Nota No. 603-01-844  
ALCN de 14 noviembre de 1994, en la cual nos formula dos  
interrogantes, a saber:

"1- Se puede conceder una licencia con  
sueldo para realizar estudios superiores,  
por el término de 20 meses, a un  
funcionario de nuestra oficina de  
Seguridad Marítima - Segumar, con sede en  
la ciudad de Nueva York, fundamentada en  
el capítulo V, Título VI del Libro III  
del Código Administrativo?

2- De no ser legal la situación  
consultada en la primera interrogante,  
¿puede el funcionario que la expidió  
revocar de oficio una licencia con sueldo  
otorgada en las condiciones  
anteriormente anotadas, o debe recurrirse  
a la Sala Tercera de lo Contencioso  
Administrativo de la Corte Suprema para  
demandar la ilegalidad del acto?".

Con respecto a la primera de las preguntas, nuestro  
Código Administrativo, en su capítulo Quinto del Título II  
regula sea las licencias, excusas y renunciaciones, faltas  
temporales y absolutas; y en el aspecto de las licencias se  
refiere única y exclusivamente a las licencias que son  
concedidas sin sueldo, ya que así se infiere del artículo 809  
cuando expresa: "El que obtenga licencia no tiene derecho a  
parte alguna del sueldo en ningún caso". En consecuencia, el  
Capítulo Quinto, Título II no puede servir de fundamento legal  
para el otorgamiento de licencias con sueldo.

En este sentido, es importante aclarar que mediante la Ley No. 31 de 2 de septiembre de 1977, modificada por la Ley No. 20 de 30 de diciembre de 1985 se regula el "Programa Especial de Perfeccionamiento Profesional de Los Servidores Públicos", programa éste que está bajo la dirección y responsabilidad del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), y está destinado a facilitar estudios o carrera de post-grado o especialización en el exterior a los funcionarios públicos, en las áreas prioritarias que demanda el desarrollo del país (art. 1).

Por lo tanto, una licencia con sueldo para realizar estudios superiores, debe ajustarse a lo que al respecto se dispone en la Ley 31 de 1977, modificada por la Ley 20 de 1985.

Ahora bien, con referencia al segundo planteamiento; la administración no tiene el poder para revocar oficiosamente sus decisiones y retirar los actos que ha dictado cuando en ellos se ha reconocido un derecho subjetivo. En consecuencia, la licencia en mención a pesar de haberse fundamentado en ormas legales equivocadas que sólo hacen referencia a las licencias sin sueldo, no puede revocarse por la propia administración, toda vez que con el acto de concesión de la licencia se produce el reconocimiento de un derecho a favor de un servidor público.

El impedimento de la administración para echar atrás sus decisiones se conoce doctrinalmente como el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. A este respecto el Dr. Olmedo Sanjur en un escrito monográfico, expresó:

"Se trata, pues, de una prohibición legal, de principio, que impide a la Administración Pública revocar, de oficio, un acto administrativo en el que reconoce o declara derechos a favor de terceros. Conviene aclarar, sin embargo, que dicho principio no se aplica a todos los actos administrativos, sino únicamente a algunos, a los que reconocen derechos subjetivos como consecuencia de la aplicación de una norma jurídica, cuando se ejercita una potestad reglada. De allí que Garrido indique que cobra nueva vigencia la vieja doctrina "que hacía depender la posibilidad de revocación del acto administrativo del carácter discrecional o reglado de las facultades que la Administración ejerció al dictarlo".

Como se trata de un mero esbozo del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, basta por ahora indicar que el mismo consiste, como hemos visto, en la imposibilidad de que la Administración Pública revoque de oficio un acto administrativo en firme, mediante el cual se han declarado o reconocido derechos a favor de terceros. Debe tratarse de actos que no están afectados por lo que la doctrina española denomina una ilegalidad plena, ésto es, un vicio de ilegalidad grave y evidente. (SANJUR G., Olmedo "Esbozo del Principio de Irrevocabilidad de los Actos Administrativos" en Revista Lex, 1979 No. 141, pp. 332-333 (el subrayado es nuestro).

Por su parte, la Honorable Corte Suprema de Justicia, ha dictaminado, en cuanto a la irrevocabilidad de los actos administrativos, lo siguiente:

Por lo demás, hay que tener presente que los actos administrativos que reconocen derechos a favor de particulares no pueden ser revocados o anulados de oficio, según lo ha declarado ya nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, en fallo 6 de septiembre de 1954:

Dada una situación jurídica individual, reconocida por virtud de una resolución administrativa ejecutoriada, no es potestativo de la entidad que expidió bajo el imperio de la ley, por sólidos fundamentos de Derecho Público, revocar su propia resolución". (Bases y Doctrinas de Derechos Públicos, Víctor F. Goytia, pág. 320).

Conviene aclarar que el acto de aprobación de un plano, emitido por la Dirección de Catastro <sup>Municipal</sup>, es un acto administrativo, porque se origina en una dependencia administrativa que ejerce una típica función administrativa".

Caso: Apelación interpuesta por el Señor Francisco Borbas, contra la resolución del diecinueve de julio de 1979 dictada por la Dirección General de Registro Público, dentro del juicio especial de justificación de dominio formulado por los señores JOSE DE LAS MERCEDES RODRIGUEZ LASPRILLA y otros.  
**SENTENCIA:** de 18 de julio de 1980.  
 Sala Civil CSJ.

Sobre el particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 30 de junio de 1975, expresó:

"Después de un estudio cuidadoso de los actos transcritos, la Sala concluye que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en su función administrativa, no puede revocar o modificar actos suyos que hayan creado situaciones subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento escrito y expreso del titular. Si dicha Junta Técnica, considera que el acto o resolución mediante el cual se le otorgó idoneidad al señor Victor Luis Berríos, para ejercer la profesión de Ingeniero Civil (Resolución No. 390 de 1972), fue expedido irregularmente, debe acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el fin de obtener por los medios adecuados la anulación o revocación de ese acto".

(AROSEMENA, Roy y TROYANO José A. Jurisprudencia Contenciosa Administrativa 1971-1985, Imp. LIL Costa Rica. 1987 p. 23

En consecuencia, y en concordancia con el dictamen del señor Jefe de Asesoría Legal de la Dirección de Consular y de Navas, nos parece que de oficio no se puede cancelar la licencia que originó la consulta y que, en caso de que así se hiciera, dicho actuar estaría viciado por falta de competencia, tal como lo preceptúa el artículo 26 de la Ley 135 de 1953, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que en su primer párrafo, establece:

"ARTICULO 16: El artículo 26 quedará así: "Los motivos de ilegalidad comprenden tanto la infracción literal de los preceptos legales como la falta de competencia o de jurisdicción del funcionario o de la entidad que haya dictado el acto administrativo, o el quebrantamiento de las formalidades que deben cumplirse y la desviación de poder".

Se concluye pues, que la actual administración no debe revocar de oficio la licencia con sueldo, sino demandar la ilegalidad del Resuelto No. 603-07-13 ALCN, mediante el cual se le otorgó la licencia al señor Napoleón Smith, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ya que es esta corporación de justicia a quien le corresponde declarar la legalidad o no de un acto administrativo.

No obstante, pudiera ocurrir que la Contraloría General de la República no haya calificado o registrado el hecho de que el aludido funcionario se encuentre en Licencia y que haya continuado pagando el salario, y que en ese despacho se habría podido impedir el pago por no ajustarse a los requerimientos legales el trámite. En efecto, la Contraloría General de la República de conformidad con el Artículo 49 de la Ley 32 de 1984, debe registrar toda acción de personal que conlleve consecuencias económicas para las entidades públicas, y debe abstenerse de pagar cualquier sueldo que no se le haya remitido la respectiva acción de personal para su verificación y registro. Es allí donde puede darse la solución más inmediata al caso bajo examen, pues la revocatoria del acto sería jurídicamente inestable.

Con nuestra consideración y respeto, quedamos de usted,

LIC. DONATILLO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración