

Panamá, 29 de agosto de 2002.

**H.C. JAIME QUIRÓS**

Presidente del Consejo Municipal  
del Distrito de Penonomé, Provincia de Coclé  
E. S. D.

Señor Presidente del Consejo:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesora y consejera jurídica de los servidores administrativos, procedemos a dar respuesta a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho relacionada con las acciones legales que puede el Consejo Municipal del Distrito de Penonomé, optar para lograr la recuperación de las dietas **-según usted-**, ilegalmente transferidas.

Según se desprende de su consulta, el Honorable Consejo Municipal de Penonomé desea interponer acciones legales contra la emisión de un acto que en la actualidad, consideran ilegal y, por ende lograr su nulidad ante la Corte Suprema de Justicia. Como quiera que en la misma no manifiestan con exactitud cual es el acto que desean impugnar, nos referiremos a los actos administrativos de manera general.

MARIENHOFF, señala que "Acto Administrativo es una declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal, en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> MARIENHOF, citado por SÁNCHEZ TORRES Carlos Ariel. **TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO**. Biblioteca Jurídica. 1ra. Edición 1995. pág.135.

RAFAEL BIELSA, por su parte indica que el acto administrativo "es la decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, sobre deberes e intereses de las entidades administrativas o de particulares respecto de ellas."<sup>2</sup>

Puede observarse de las definiciones copiadas que ambos tratadistas coinciden en señalar que el acto administrativo es una disposición, una declaración expresa de una autoridad estatal en ejercicio de las funciones que desempeña para producir efectos jurídicos inmediatos. En otras palabras, el acto administrativo resulta del ejercicio administrativo, por quien tiene la competencia para ello de acuerdo a las leyes.

Es importante decir, que entre las clasificaciones de los actos administrativos una muy importante en el aspecto que ahora examinamos, es aquella de que dichos actos suelen ser de carácter general y de contenido particular. El ejercicio de la competencia administrativa, que se ejerce de una manera general, no creando derechos subjetivos y no resolviendo una petición específica de un particular frente a la administración, constituye un acto de carácter general. Mientras que, los actos administrativos de contenido particular, resuelven una situación individual, creando por ende un derecho subjetivo y definiendo una petición específica realizada por un particular. Y es que a nuestro juicio, lo anterior es importante, debido al hecho de que según la doctrina más autorizada los actos administrativos de carácter general se derogan y los de carácter particular se revocan o sea que este elemento define el tratamiento jurídico a seguir.

En nuestro sistema administrativo, la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento

---

<sup>2</sup> Ibidem, pág.35

administrativo general, expresamente recoge en el artículo 62, los supuestos en que es posible la revocabilidad de los actos administrativos.

No obstante, a propósito de la distinción antes anotada de actos administrativos de carácter general y de contenido particular, consideramos necesario que los funcionarios públicos manejen estas diferencias de tanta relevancia en el desempeño de sus funciones, para de este modo efectuar actos administrativos válidos y eficaces.

Ahora bien, en qué consiste la revocación de un acto?

#### I. Etimología y Noción.

(Del latín revocationis acción y efecto de revocare dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.) La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. Así, la adopción, p.e., puede revocarse por convenio entre adoptante y adoptado o por ingratitud del adoptado, un testamento queda revocado de pleno derecho por la elaboración de otro posterior aunque este último caduque por incapacidad o renuncia del heredero.

Por un principio de seguridad procesal el órgano jurisdiccional no puede revocar de oficio ni en forma ilimitada sus propios actos o resoluciones.

Se ha sostenido que un principio de justicia y orden social exige la estabilidad de los derechos concedidos a las partes en un juicio y la firmeza del procedimiento. Esta seguridad, firmeza y orden abarcan el encadenamiento sucesivo de las diversas etapas del proceso, de tal manera que no pueda

volverse a una etapa concluida definitivamente por una mera revocación.

En el derecho público panameño, la revocación se encuentra establecida en la Ley N°. 38 de 2000, sosteniendo el siguiente principio: cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin que se enmarque específicamente en una de las causales legales especiales para la revocatoria.

Ciertamente el artículo 62 de la Ley N°.38 de 2000, prescribe que los actos que hayan creado una situación jurídica particular, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin que operen de forma especial una de las causales o elementos de revocación. Entre estos elementos el más específico es la de exigirse "el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular".

Esta disposición hace que hoy en día se afirme que la administración no puede revocar un acto del cual se derivan derechos subjetivos y personales, a favor de un sujeto de derecho, a menos que dicho acto haya sido proferido sin la debida competencia y por medio de la inducción a un error administrativo, habida cuenta de la presentación y aportación de declaraciones o documentos falsos. Veamos:

"Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Cuando fuese emitida sin competencia para ello;

2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas;

3. Cuando el afectado consienta en la revocatoria; y,

4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero Municipal, si aquélla es de carácter municipal, del Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial, y del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la Ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho".

La regla general es que los actos de la administración, al presumirse legales, deben ser mantenidos y respetados en todas sus partes; salvo

que sean denunciados de ilegales o que la propia administración los revoque o los anule. En estos dos supuestos las personas que pueden verse afectadas, pueden demandar su ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, otra idea importante de esta normativa es la de que, los actos administrativos que creen o modifiquen una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconozcan un derecho de la misma categoría no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, salvo que el acto haya surgido de una autoridad incompetente, caso en el cual podría producirse la anulación de pleno derecho; o por otro lado haya sido producto de actos de defraudación y engaño a los funcionarios que lo han expedido.

La filosofía que informa el principio anterior es la de dar certeza, seguridad y estabilidad jurídica a los derechos particulares y concretos o situaciones de la misma índole que haya reconocido la ley. Pero la intangibilidad que predica la norma, se refiere a los actos administrativos expresos.

Si la administración estima que expidió un acto con prescindencia de la debida competencia, y no puede obtener el consentimiento de las personas que se puedan ver afectadas; no le está permitido revocar unilateralmente el acto; sino iniciar el procedimiento administrativo de anulación, contemplado en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley N°.38. En este procedimiento se le debe brindar a las personas todas las garantías del debido proceso administrativo, propiciando con ello que dichos sujetos demanden su anulación, utilizando la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido el artículo 52 de la Ley N°. 38 de 2000, dispone lo siguiente:

"Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados en los siguientes casos:

Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;

Los dictados por autoridades incompetentes;

Aquellos cuyo contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;

Los dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;

Los que graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado".

Como se deja ver, la anulación de pleno derecho, es diferente a la revocatoria, aunque igualmente tiende a invalidar el acto, en sede administrativa: ella, la anulación puede ocurrir cuando la actuación administrativa incumple con algunos de los elementos propios y naturales a su emisión. Sobre esta materia en el glosario de la Ley N°.38 se establece que:

"Acto administrativo: Es una declaración o acuerdo de voluntad emitida o celebrado conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda

regido por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la Ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite".

### **La Revocación del Acto Administrativo en caso de engaño.**

En el supuesto que el acto administrativo haya sido producto de declaraciones y pruebas falsas, la Administración puede de manera oficiosa revocar sus actos, siempre y cuando se cumplan dos condiciones esenciales, a saber:

Que se trate de pruebas o elementos fundamentales, sin los cuales no se habría producido el acto



administrativo. Es decir que la falsedad debe referirse a elementos de prueba que han propiciado en el administrador la convicción de que el estado de las cosas era de una determinada manera, cuando en realidad los hechos eran distintos y contrarios.

Que haya habido un proceso de serena constatación de las declaraciones y de las pruebas aportadas, del cual haya surgido la conclusión contundente y rotunda de que la Administración no tuvo la posibilidad de conocer, de parte del ciudadano, la verdadera situación de hecho y de derecho. Es decir que se de perfecta cuenta del engaño y que en verdad sea constatable.

En términos generales se puede decir que para la revocación por razones de incompetencia se debe acudir a la anulación oficiosa: para el caso de la falsedad se debe tener claro que el acto administrativo se produjo, por razón de la manipulación de las pruebas aportadas, elementos estos sin los cuales no se habría producido el acto administrativo.

Luego de haber estudiado con mayor detenimiento la figura del acto administrativo, este despacho procede a emitir su dictamen jurídico en los siguientes términos.


Es preciso destacar que en principio la acción pública o de nulidad se refiere al interés público o social de la conservación del orden público y en la privada o de plena jurisdicción, guarda relación con el particular sujeto del derecho lesionado. Asimismo, por sus consecuencias, estas acciones se diferencian en que la nulidad declarada en acción objetiva o pública, por la naturaleza impersonal del acto acusado produce efectos "**erga omnes**", como se ha dicho, liquida jurídicamente al acto.

Por todo lo expuesto este despacho considera que si la transferencia de las dietas de los Consejales ha sido ilegal, se pueden ejercer las acciones legales contenidas en los artículos 52 ó 62 de la Ley N°.38 de 2000, o interponer una acción de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; siempre y cuando se esté seguro de ello y, se tengan las pruebas suficientes para proceder con dicha acción de nulidad.

Esperamos de esta manera haber dado respuesta satisfactoria a su solicitud.

Es oportuna la ocasión, para expresarle nuestra consideración y respeto, se suscribe de usted,

Atentamente,

 **Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración