

Panamá, 9 de febrero de 2004.

Doctor
Rolando Villaláz
Director General Encargado de la Caja de Seguro Social.
E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho mediante nota DCRP-1907-03, de 22 de septiembre de 2003, por la cual nos solicita emitir concepto con relación a la viabilidad jurídica de revocar la Resolución 333-02 DCRP de 15 de octubre de 2002, por la cual se clasifica al señor ISAAC CÓRDOBA, con identificación 819-03-00031, seguro social 333-2598, como Mecánico de Refrigeración II, Grado 11, etapa II, sueldo B/.458.00, con fecha de inicio de 6 de junio de 1997.

Según nos informa en su nota, la razón por la cual la Administración de la Caja de Seguro Social requiere revocar el acto es que el mismo clasifica al funcionario en referencia en una “etapa” que no es la que corresponde de acuerdo a la fecha de inicio en el cargo otorgado, esto es, la “etapa 0”, la cual conlleva un salario inferior (B/.398.00) al correspondiente a la “etapa II” (B/.458.00), equívocamente otorgada.

Asimismo nos comunica que el funcionario ISAAC CÓRDOBA se notificó el día 15 de octubre de 2002 de la Resolución antes mencionada, por lo que ésta se encuentra en firme. De allí que su despacho estime conveniente revocar de oficio el acto en referencia, y dictar otro que modifique la etapa que se estima erróneamente señalada (etapa II), por la que a su juicio corresponde (etapa 0).

Cabe señalar que, con relación a esta consulta, mediante oficio C-206 de este despacho, les solicitamos cumplir con los requisitos de ley en el sentido de acompañar su solicitud con el criterio legal de la institución.

Observamos que mediante nota DCRP-2303-03 de 11 de noviembre de 2003, con acuso de recibo de 17 de diciembre de 2003, nos manifiesta que remite la información requerida. No obstante, notamos que el criterio legal aportado no corresponde al caso concreto que se consulta, sino al de la señora ARISTELA NATERÓN DE BATISTA, el cual no se ajusta a las situaciones de hecho ni de derecho que rodean el caso objeto de la presente consulta.

En virtud de lo anterior aclaramos, que el criterio legal de la institución a que hace referencia el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, **necesariamente deberá referirse al caso concreto objeto de la consulta**, requisito que le instamos a cumplir en futuras ocasiones.

Vistos los aspectos que abarca su consulta y hechas las aclaraciones procedimentales del caso, nos permitimos ofrecer contestación, con base en la información por ustedes suministrada.

I. Antecedentes.

1. Según reporta el Informe de Clasificación DCRPIC-281-02, de 26 de agosto de 2002, el funcionario ISAAC CÓRDOBA, inició labores en la institución el 7 de junio de 1995, como mecánico de Refrigeración I, en la Dirección de Mantenimiento. Se señala asimismo que según certificación expedida por el Jefe del Departamento de Instalaciones Electromecánicas, el señor CÓRDOBA *ejerce las funciones propias del cargo de Mecánico de Refrigeración II desde el 6 de junio de 1997*. Mediante auditoría administrativa efectuada en el puesto de trabajo del funcionario en mención el 12 de abril de 2002, se verificó esta información. Se certifica también que el funcionario cumple con los requisitos de escolaridad exigidos por el Manual Descriptivo de Cargos Administrativos y posee evaluaciones de desempeño satisfactorias, por lo que *se recomienda clasificarlo como Mecánico de Refrigeración II, grado 11, etapa o, sueldo base B/398.00, con fecha de inicio de 6 de junio de 1997*. Finalmente, indica el informe en referencia que *el pago correspondiente por la clasificación se efectuará a partir del 17 de agosto de 2000*, fecha en que se presentó la solicitud, con sujeción a la viabilidad presupuestaria para los pagos de vigencia expirada.
2. Mediante Resolución N°333-2002 DCRP de 15 de octubre de 2002, el Director General de la Caja de Seguro Social resuelve clasificar al funcionario ISAAC CÓRDOBA en el cargo de Mecánico de Refrigeración II, Grado 11, **etapa II, sueldo B/458.00**, con fecha de inicio de 6 junio de 1997. Se resuelve asimismo que el pago se realizará a partir del 17 de agosto de 2000, sujeto a la viabilidad presupuestaria de la Institución.
3. A través de Memorando ALP-M-518-03, de 5 de agosto de 2003, remitido por uno de los asesores legales de personal a la Jefa del Departamento de Clasificación y Retribución de Puestos, recomienda dictar una Resolución dejando sin efecto la Resolución N°333-2002 DCRP, por adolecer la misma, a su juicio, de “vicio de ilegalidad grave y evidente”, siguiendo a los efectos de su corrección, lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que regula la revocatoria de oficio de actos administrativos que afecten derechos subjetivos.

II. Aplicabilidad de las normas contenidas en la Ley 38 de 2000 en el caso que nos ocupa.

La Ley 38 de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, regula en su Libro Segundo, Título III lo concerniente a la facultad de las autoridades administrativas de revocar, *de oficio, resoluciones en firme que reconozcan o declaren derechos subjetivos* a favor de terceros.

En este sentido, el artículo 62 de la Ley 38 de 2000 establece los casos o supuestos en que procede revocar de oficio actos administrativos en firme, que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, a saber:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello.

2. Cuando el beneficiario haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla.
3. Si el afectado consiente en la revocatoria.
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

Señala además esta norma, como requisito indispensable de procedibilidad de la medida, que la entidad correspondiente solicite la opinión de la/el Procuradora/or de la Administración, tratándose de autoridad con mando y jurisdicción a nivel nacional, para lo cual deben remitir todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos.

Las disposiciones a las cuales nos hemos referido están contenidas en el Título III, Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, las cuales, al tenor del artículo 209 entraron en vigencia a partir del 1 de marzo de 2001. Siendo que la Resolución 333-02 DCRP de 15 de octubre de 2002, cuya revocabilidad constituye el objeto de la presente consulta, es de fecha posterior a la vigencia de las normas del Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, resultan ser disposiciones aplicables al caso que nos ocupa.

III. Aplicación del principio general de irrevocabilidad de los actos administrativos en el caso que nos ocupa.

Todo acto administrativo mediante el cual se le consagra un derecho a favor de un particular crea un derecho subjetivo, cuya validez debe presumirse y lo hace oponible a la Administración, en caso de que ésta última se exceda en sus facultades. Ello implica que aun si la Administración se percatara de que un el acto administrativo dictado carece de alguno de los requisitos legales necesarios para su validez, lejos de revocarlos debe solicitar su anulación por la vía jurisdiccional, a fin de anular dicho acto propio.

En esta línea de ideas se manifiesta la doctrina especializada representada en tratadistas tales como Jaime Vidal Perdomo, quien ha manifestado que el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se hagan irrevocables aunque sean ilegales.

En el derecho español se denomina recurso de lesividad el que puede interponer la administración ante los jueces contra sus propios actos que declaran derechos, ante la imposibilidad en que se encuentra de revocarlos directamente... en algunos casos esos derechos son asimilables al derecho de propiedad y es dable exigir, para ser privado de ellos, ley que los declare de utilidad pública e indemnización; pero estos derechos pueden haberse adquirido en forma ilegal, por lo que se menciona que para que el acto sea irrevocable al beneficiario debe ser de buena fé"¹

Asimismo, señala el autor Gustavo Penagos: "la Administración no puede desconocer los derechos subjetivos, para revocarlos debe ajustarse a la norma, y si el particular no da su consentimiento de forma expresa y escrita, debe demandar su propio acto".²

En Panamá, la revocación oficiosa de los actos administrativos está regulada, como ya hemos mencionado, en el Título III del Libro II de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo Artículo 62

¹ VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S. A., Décima Edición, Bogotá, Colombia, 1994, pág. 143

² PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo. Ediciones Librería del Profesional, Tomo II. Cuarta Edición. Bogotá, Colombia, 1987, pág. 807

recoge los cuatro supuestos en que las entidades públicas pueden revocar los actos administrativos que reconocen o declaran derechos a favor de terceros, a saber: cuando el acto se emita sin competencia para ello; cuando el beneficiario del acto haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas; cuando el afectado consienta la revocación y cuando así lo disponga una norma especial.

En el caso específico que nos ocupa, observamos que no se cumple ninguna de las causales que establece el artículo 62 en referencia, pues la Resolución que se pretende revocar fue emitida por autoridad competente para ello; no consta que la misma haya sido emitida con base en información o pruebas falsas suministradas por el interesado; no consta que hubiere previo consentimiento del afectado en la revocatoria; ni existe norma especial que autorice la revocación en estos casos pues, tras la revisión de la documentación aportada y de las normas legales de carácter especial aplicables en la materia, a saber: Decreto Ley 14 de 1954 (Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social), Manual Operativo de Clasificación de Puestos de Empleados Administrativos de la Caja de Seguro Social y Manual Descriptivo de Cargos de Empleados Administrativos vigentes, hemos podido constatar que ninguno de estos autoriza a la Dirección General de la Caja de Seguro Social a revocar de oficio las Resoluciones de Clasificación de Cargos por ésta emitidos, en caso de haber incurrido en error de fondo.

En virtud de lo anterior, corresponderá al Director General de la Caja de Seguro Social, en su calidad de Representante Legal de la institución, demandar la nulidad del acto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Esperando de este modo haber satisfecho suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes expresarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/dc/hf.