

C-Nº 64  
24 de marzo de 2004.

Doctor

**ROLANDO VILLALÁZ**

Director General de la Caja del Seguro Social

E. S. D.

Señor Director General:

Conforme al artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual indica que antes de la adopción de la medida de revocatoria o anulación de un acto administrativo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión de la Procuradora o del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. En cumplimiento de lo señalado en esa disposición legal, el despacho a su cargo por medio de Nota D.C.R.P. 1906-03 de 22 de septiembre de 2003, ingresada el 10 de octubre de 2003, le solicita a la Procuraduría, que se pronuncie respecto a la viabilidad jurídica de la revocación de una resolución en firme, sobre la cual existe consentimiento de la parte afectada. Su solicitud alude al caso de la señora MARCELA TAYLOR quien solicitó ser clasificada al cargo de Secretaria III, el 28 de marzo de 2001.

### **Observación.**

En primera instancia, debemos señalar que la presente solicitud, no cumplía con los requisitos de ley, por lo tanto, se solicitó a través de Consulta N°.207 de 17 de octubre de 2003, a su Despacho la remisión del criterio legal de la institución, así como del expediente contentivo de las resoluciones administrativas objeto de revocatoria. El día 15 de marzo de 2004, se envió dicha documentación, cumpliéndose así, con lo preceptuado en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000.

Ahora bien, es de trascendental importancia, que en un futuro cuando se remita a este despacho, documentación relativa al consentimiento en la revocatoria, estos cumplan con lo establecido en los artículos 42 y 201, numeral 102 de la Ley 38 de 2000.

Si bien las normas de procedimiento administrativo aplicables al presente caso, no exigen la identificación previa del remitente del documento que consiente en la revocatoria, y por lo tanto, en virtud de los principios de estricta legalidad e informalidad, que debe regir las actuaciones administrativas no puede ser exigida la autenticación de su firma consideramos que de conformidad con los artículos antes citados, el funcionario adscrito al despacho público o autoridad encargada de resolver el acto de revocatoria, tiene el deber de autorizar con su firma entera la diligencia de presentación del documento en referencia, indicando además su cargo y fecha de la presentación. Igualmente, la consignación de la hora de presentación y del sello de la institución conforme a la práctica administrativa generalmente aceptada, lo que es recomendable, toda vez que le imprime mayor credibilidad al documento y permite a los funcionarios que intervienen en el procedimiento de revocatoria determinar los extremos relacionados con la oportunidad de la actuación.

Procedemos a absolver su interesante consulta, previa las siguientes consideraciones:

### **Concepto de Acto Administrativo:**

El Tratadista de Derecho Administrativo, 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> 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 la de que en sean de carácter general o de contenido particular. El ejercicio de la competencia administrativa, que se ejerce de una manera general, sin crear derechos subjetivos ni resolver la 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. 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 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento 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<sup>1</sup> manejen estas

---

<sup>1</sup> 1 MARIENHOFF, citado por SÁNCHEZ TORRES Carlos Ariel. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Biblioteca Jurídica. 1ra. Edición. 1995. Pág.35.

2 *Ibidem*, pág.35.

diferencias de tanta relevancia en el desempeño de las funciones, para de este modo dictar actos administrativos válidos y eficaces.

### **Los Hechos.**

Los elementos fácticos que motivan su "viabilidad jurídica para la revocación" son los siguientes:

1. La señora Marcela Taylor, presentó formal solicitud de clasificación del cargo de Secretaria III, el 28 de marzo de 2001.

2. Mediante Resolución N°.228-03 de 7 de enero de 2003, se resuelve clasificarla al cargo de Secretaria III, Grado 3, etapa I, sueldo B/.497.00, con fecha de inicio 16 de noviembre de 1992.

3. No obstante el cargo de Secretario III, corresponde al grado 4 de la Escala Salarial de Empleados Administrativos, por lo que dicha resolución debe ser modificada y el pago producto de este reconocimiento, a la fecha no se ha hecho efectivo.

4. La señora Marcela Taylor se notificó el día 7 de enero de 2003 de la Resolución antes aludida. (observar fecha de notificación foja 1). Por todo lo anterior, se requiere modificar el grado que se había señalado, **grado 3 por grado 4**, que es el que se ajusta a la clasificación otorgada.

5. En foja 8 del expediente, se incorpora nota suscrita por la señora Marcela Taylor Echevers, en la que consciente que la Resolución N°.228-03 mediante la cual se le clasifica como secretaria III, Grado III, etapa I, sueldo de B/.497.00 con fecha de inicio de 16 de noviembre de 1992, se corrija, toda vez que el cargo de Secretaria III, corresponde al Grado IV, de la escala salarial de empleados administrativos.

6. En nota ALP-N-950-03 de 29 de diciembre de 2003, la Lcda. Verónica Q. De Espino, Coordinadora de Asesoría Legal de Personal, **considera que se ha comprobado de manera fehaciente que a**

**la funcionaria aludida le asiste el derecho a la clasificación solicitada** dado que ha quedado acreditado que ejecuta funciones y asume la responsabilidad del cargo denominado Secretaria III, lo cual conlleva a clasificarla como tal, en el grado 4, etapa 1 con fecha de inicio 16 de noviembre de 1992 como consta en informe D.C.R.P.I.C 338-02 de octubre de 2002, toda vez que a la misma le corresponde el salario base correspondiente al cargo, **máxime que no cumple con el requisito educativo** requerido (**BACHILLER EN COMERCIO**) razón por la cual se ha considerado en forma **procedente la alternativa de dos (2) años a tres (3) que determina el manual dada su experiencia en el cargo.**

### **Criterio de la Procuraduría**

Cuestión previa.

El acto de revocación de una resolución, es típicamente administrativo y por esta razón se debe ceñir a lo establecido en el ordenamiento jurídico. Es decir que al acto se aplica la legislación administrativa en este caso, la Ley N°.38 de 2000.

#### **1. Revocación**

La revocación proviene 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 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.

## 2. En el campo del derecho administrativo.

En orden del derecho público panameño, la revocación se encuentra establecida en la Ley 38 de 2000, sosteniendo el siguiente principio: **Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto 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.**

El artículo 62 de la Ley 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 exista consentimiento de la persona afectada. Veamos el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.

**"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". (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Del tenor literal del artículo 62 pre transcrito se desprende una regla y un principio general del derecho administrativo panameño: el de la intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría.

Es decir que 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 con fundamento en una causal

establecida por la ley. En estos dos supuestos las personas afectadas pueden, si lo tienen a bien, 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, a contrario sensu si existe el consentimiento del afectado, procede la revocación.

Por todo lo anterior, **este despacho es de la opinión que la Caja del Seguro Social puede hacer uso de la revocación de oficio de una resolución en firme** en virtud de lo establecido en el artículo 62, numeral 3 de la Ley 38 de 2000, toda vez que, existe el consentimiento de la persona afectada, es decir de la señora Marcela Taylor Echevers, tal como se desprende de foja 8 del expediente.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

José Juan Ceballos  
Procurador de la Administración  
Suplente

JJC/20/au