



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 10 de julio de 2017  
C-068-17

Su Excelencia  
Emilio Sempris  
Ministro de Ambiente  
E. S. D.

Señor Ministro:

Damos respuesta a su nota DM-0689-2017 de 12 de mayo de 2017, recibida en esta Procuraduría el 16 de mayo de 2017, mediante la cual nos consulta sobre la interpretación del numeral 2 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, ya que con fundamento en la misma recibieron por parte de la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y Áreas Aledañas, una solicitud de revocatoria de la Resolución ARAPM-IA-238-2014 de 20 de junio de 2014, mediante la cual se aprobó el estudio de impacto ambiental Categoría I del proyecto denominado Santa Elena Strip, alegando que en el estudio se proporcionó información falsa.

En relación a la revocatoria de los actos administrativos en firme que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, debo manifestarle que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, se derogó el párrafo segundo del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que requería la opinión de la Procuraduría de la Administración sobre la revocatoria o anulación de oficio de los mismos, razón por la cual escapa a la competencia de esta institución emitir opinión sobre el tema.

No obstante, en aras de brindarle una orientación general sobre el procedimiento a seguir en estos casos, me permito abordar los aspectos medulares que le corresponde analizar a la autoridad administrativa encargada de decidir, con el objeto de determinar, en primer lugar si la solicitud de revocatoria puede ser acogida, y en caso afirmativo, si se ha configurado la causal invocada.

En este sentido, para establecer si una solicitud de revocatoria presentada con fundamento en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, puede o no ser acogida; deberá verificarse lo siguiente:

1. Que el acto administrativo cuya revocatoria se solicita, haya sido dictado luego de la entrada en vigencia del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, es decir, después del 1 de marzo de 2001.
2. Que la petición se dirija contra un acto administrativo definitivo (no procede contra actos preparatorios, es decir, aquellos que se expiden como parte de un

procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión o que satisfacen un requisito posterior a ella; cuya condición puede variar).

3. Que dicha resolución reconozca o declare derechos a favor de terceros (no cabe contra actos administrativos de otra índole; v.g., los sancionatorios).
4. Que la resolución se encuentre en firme, es decir, que el afectado haya sido debidamente notificado y no se hubiere interpuesto recurso administrativo contra el mismo; o habiendo sido interpuesto, no estuviere pendiente de decisión.
5. Que el peticionario acredite su condición de tercero interesado, esto es, que tiene derecho o intereses propios vinculados al contenido del acto objeto de la petición.

Si alguno de los presupuestos indicados ut supra, no se cumplieren, la petición deberá rechazarse de plano, por lo que no podrá admitirse; pero si se cumplieren todos ellos, se deberá proceder al análisis de fondo, sobre la configuración o no de la causal invocada.

De conformidad con el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, solamente es procedente la revocatoria en sede administrativa de los actos administrativos en los siguientes supuestos:

1. Falta de competencia.
2. **Declaraciones o aportación de pruebas falsas.**
3. Consentimiento del afectado.
4. Cuando así lo disponga una ley especial.

En este sentido, cuando se invoque como causal para la revocatoria, la contenida en el numeral 2 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, el cual establece que las entidades públicas solamente podrán anular o revocar de oficio una resolución "cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla", será preciso que el peticionario aporte elementos de juicio suficientes para acreditar la configuración de la misma, es decir, que la ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada, pues la revocación por este motivo no puede ser fruto de una sospecha de la administración. Debe darse una evidencia de que el acto ilícito ha ocurrido y debe ser demostrado.

No se trata de situaciones en las cuales la autoridad pueda intuir la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que revoca, deben mostrarse las evidencias de ello; tampoco lo es la simple sospecha sobre la ilegalidad del acto o la posible sospecha de la ilegalidad de los medios usados para obtener su expedición; debe ser entendida tal actuación ilícita, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración que la inducen a incurrir en un error.

En caso de que se quiera hacer uso de esta figura, es necesario que existan elementos de juicio suficientes o evidencia de que medió un actuar irregular por parte del titular del derecho reconocido en el acto. En esa medida, en la motivación del acto revocatorio, la administración está obligada a dejar constancia expresa, acerca de los elementos de juicio que la llevaron a tal conclusión, lo cual implica la aplicación de un procedimiento que permita a la administración reunir dichos elementos de juicio.

En el mismo sentido, el autor panameño Abilio Batista en su escrito denominado "La Revocación de los Actos Administrativos en el Procedimiento Administrativo Panameño",

al referirse a las particularidades de esta causal, indica que los elementos de convicción deben ser determinantes para emitir el acto administrativo; es decir, no debe tratarse de un medio probatorio cualquiera, sino de uno que posea la suficiente eficacia probatoria como para incidir en la Administración a emitir el acto, y citando al autor colombiano, Fabio Calderón Botero, en su libro "Casación y Revisión en Materia Penal", Edit. Librería del Profesional, Colombia, 1985, p.p. 329-330, señala que "...no basta la simple falsificación o falsedad, sino que es necesario que una y otra modifiquen esencialmente la verdad, que para la prueba es el real que pretende establecer o negar, y que esa distorsión afecte su expresión con consecuencias incriminatorias, decisivas para el caso concreto. Por lo tanto la falsedad o la alteración de la verdad, debe ser relevante para los fines de la Administración Pública, y debe haber influido eficientemente en el error del funcionario al apreciar éste como verdadero un hecho falso".

Por otra parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 12 de noviembre de 2008, al emitir criterio en torno a esta disposición, señaló lo que a continuación se transcribe:

"...

En lo medular, sugiere la parte demandante que las normas citadas ut-supra han sido vulneradas, toda vez que se violó el debido proceso al anular de forma oficiosa un acto **que no se enmarcaba dentro de los supuestos del artículo 62 de la Ley 38**. Valora la demandante que se está entorpeciendo la libertad sindical, pues esta certificación de representantes sindicales sirve de base para la comprobación de fuero sindical y reintegro del trabajador y al ser anulada deja desamparados a estos trabajadores. Asevera que la elección de representantes sindicales es impugnabile ante los juzgados de trabajo y no es potestativo del Ministerio de Trabajo.

...

**En atención a lo establecido en los estatutos del sindicato, puede este Tribunal colegir que el Ministerio de Trabajo, al percatarse que había expedido una certificación que quebrantaba lo establecido en los estatutos del SIELAS, procedió de oficio a revocar las certificaciones que acreditaban como representantes sindicales a los señores Chang y Valdéz, ya que correspondía a la Asamblea General del SIELAS la elección de los señores antes nombrados como representantes sindicales, mas no así a la Junta Directiva del Sindicato. Cabe agregar, que se observa en el expediente administrativo que la Junta Directiva y de representantes sindicales eligió a estos señores como representantes sindicales el día 6 de mayo de 2005, sin embargo no se aprecia en dicho documento que la causa para su elección haya sido por razón de llenar una vacante, única excepción que permite que la Junta Directiva elija a los representantes sindicales...**

Importante resulta señalar, que el artículo VIII de la Ley 45 de 1967 que aprueba el Convenio N° 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, establece que en el ejercicio de estos derechos las colectividades organizadas están obligadas a respetar la legalidad, y vemos, que en esta ocasión SIELAS, al escoger a los representantes sindicales, actuó contraviniendo lo establecido en su propio estatuto.

Razonamos, que esta actuación por parte de SIELAS dio lugar a que se causara el supuesto comprendido en el numeral 2 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, dando lugar a que la Administración anulara de oficio la certificación que otorgaba derechos a favor de los señores Luis Carlos Chang y David Valdéz. Asimismo, estimamos que la intervención de la Administración, bajo ninguna circunstancia limitó la libertad sindical y los derechos a que hace referencia el numeral 1 del artículo III de la Convenio 87, es decir, derecho de reglamentar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente a sus representantes y organizar su administración, actividades y programas de acción; y mucho menos entorpeció el ejercicio legal de dichos derechos (el subrayado es nuestro)".

Atendiendo a todo lo antes indicado, este Despacho considera que en el supuesto de que la causal invocada por la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y Áreas Aledañas, hubiere sido debidamente acreditada, corresponderá a la autoridad administrativa encargada el decidir ordenar la revocatoria del acto administrativo en cuestión; pero en el evento contrario, es decir, de no haber sido probada, se deberá negar la solicitud de revocatoria impetrada, sin perjuicio del ejercicio de las acciones judiciales que el ordenamiento jurídico concede al peticionario.

Por último, es menester señalar que al ser la revocatoria de oficio, una potestad de la Administración Pública, debe procurarse que sea motivada adecuadamente, puntualizando siempre las razones de interés público que la aconsejan, tomando en cuenta que contra la decisión de revocatoria o anulación podrá, el interesado, igualmente, interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/skdf