

Panamá, 27 de septiembre de 2004.

Ingeniero
Ramón Cardoze
Director General del
Instituto Nacional de Deportes (INDE)
E. S. D.

Señor Director General:

En cumplimiento de nuestra función contenida en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, el cual indica que para adoptar la medida de revocación de un acto administrativo, la institución administrativa correspondiente, solicitará la opinión de la Procuradora o del Procurador de la Administración, cuando es de carácter nacional, procedemos a exteriorizar nuestro criterio de acuerdo a la solicitud elevada a este despacho por su antecesor, mediante la nota 623-DG, calendada 28 de julio de 2004, y recibida el 2 de agosto del mismo año, referente a las Resoluciones N°753-98 D.G. de 11 de agosto de 1998 la Resolución N°7-99-J.D. de agosto de 1999, en las cuales se reconoce como ente deportivo la Confederación de Organizaciones y Federaciones Deportivas (COFEDENA).

Antecedentes de la solicitud

- El licenciado Ademir Montenegro Cortés, presentó solicitud de revocatoria al INDE de las Resoluciones N°753-98 D.G. de 11 de agosto de 1998, de la Dirección General y la N°7-99- J.D. emitida por la Junta Directiva, ambas en que se otorgan derechos a COFEDENA, por considerar que dichos actos carecen de fundamento legal.
- La Resolución N°11-97, de 29 de abril de 1997, dispone en sus artículos 19 y 20, las atribuciones y obligaciones de las organizaciones y federaciones deportivas nacionales, sin embargo, el acto que le concede la condición de ente deportivo a COFENDENA, la ubica por encima de otras confederaciones deportivas creadas de forma legítima.
- El reconocimiento otorgado a la Confederación de Organizaciones y Federaciones Deportivas (COFENDENA), vulnera las normas que regulan la actividad deportiva, en nuestro sistema, toda vez que se le asignan facultades que son propias del INDE, además de limitar la facultad asignada a dicha entidad para supervisar, orientar y coordinar todas las corporaciones deportivas.

Opinión de la entidad consultante.

Se estima, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que dispone que las entidades públicas pueden revocar o anular de oficio una resolución en firme, en el caso que nos ocupa los actos administrativos que otorgan un reconocimiento a COFENDA, fueron dictados por la Junta Directiva, siendo una facultad propia del Instituto Nacional del Deportes, surge entonces, el elemento de la falta de competencia.

Opinión de esta Procuraduría

En primer lugar, nos permitimos señalar que en Circular N°004/04 de 3 de mayo de 2004, de esta Procuraduría, la cual se adjunta y en atención a las dificultades surgidas en la aplicación del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, sobre la revocatoria de los actos administrativos, es importante resaltar lo siguiente; se debe incorporar la copia del acto y que la revocación sólo se aplica a actos administrativos expedidos con posterioridad a la vigencia de la respectiva norma. En este caso, deben ser aquellos surgidos, después del 1 de marzo de 2001, fecha en que entró a regir el Libro II de la Ley 38 de 2000, lo cual observamos, no ocurre en el presente caso, de allí le invitamos, para próximas solicitudes considerar las directrices respectivas.

Ahora bien, sobre la temática de su consulta es oportuno referirnos a cuestiones generales y a la aplicabilidad del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, para un mejor entendimiento de la situación de la revocación de los actos administrativos. Veamos, primeramente el concepto de acto administrativo.

El acto administrativo, lo define Rafael Bielsa, como “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 a ellas.”

Por otro lado, Mariehoff, citado por Sánchez, Carlos en su obra Teoría General del Acto Administrativo, define acto administrativo, “es una declaración, disposición decisión de la autoridad estatal, en ejercicio de sus propias funciones.”

En ese mismo orden, nuestro sistema jurídico, por medio de la Ley 38 de 2000 define acto administrativo como, “la declaración emitida o acuerdo de voluntad 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 regida 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 deberá ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico...”

En esencia, el acto administrativo es la manifestación de un organismo público, en ejercicio de las funciones legales asignadas, que produce efectos jurídicos, en lo cual deben concurrir tres elementos a saber; competencia, objeto y finalidad.

Sobre este punto, la doctrina agrupa los elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo en tres importantes elementos: “el primero que recoge los elementos externos del acto, entre los que podemos señalar, el sujeto activo y comprende la competencia y la voluntad; los sujetos pasivos y las denominadas

formalidades del acto. El segundo, el cual aborda sus elementos internos, tales como el objeto, los motivos y la finalidad del mismo. Y el tercero que estudia, básicamente el mérito o la oportunidad para la producción del acto, que si bien no hace parte de la legalidad, como los dos anteriores, si constituye importante argumento de ciencia administrativa y de capacidad personal del sujeto intérprete de la voluntad administrativa para la adopción del acto administrativo”.

En el caso que nos ocupa, entendemos se pretende la revocación de dos actos administrativos uno emanado de la Dirección Nacional de Deportes y otro de la Junta Directiva, a través de los siguientes instrumentos jurídicos; las Resoluciones N°753-98 D.G. de 11 de noviembre de 1998, y N°7-99-J.D. de agosto de 1999.

En ese sentido, es importante referirnos a la categoría de los actos administrativos que sirven para explicar la revocación del acto administrativo, y esta es aquella que toma en cuenta los efectos que puede producir sobre las personas, que son: los actos de carácter general y actos de carácter particular. La actuación administrativa, que se ejerce de manera general, en la cual no se resuelven una petición específica, ya que no se crean derechos subjetivos, constituye un acto de carácter general, “son los que toman en cuenta un número indeterminado de personas”. En el caso, de los actos de contenido particular, resuelven una situación particular, creando por ende un derecho subjetivo, y de esta manera se resuelve una situación específica, “son aquellos que se refieren a personas determinadas individualmente”.

A nuestro juicio, lo anterior es importante, ya que la doctrina más autorizada ha manifestado sobre esa clasificación que los actos administrativos, respecto a su extinción, de carácter general se anulan y los que crean derechos subjetivos, es decir, los de carácter particular se revocan. Esto quiere decir, que aquellos actos que producen efectos jurídicos a un número indeterminado de personas, no pueden extinguirse por medio de la revocatoria.

Sobre la revocabilidad del acto administrativo, debemos precisar en primer lugar, que en nuestro sistema jurídico, rige el principio de irrevocabilidad del acto administrativo, consistente en que la administración no puede revocar de oficio, un acto que reconozca derechos subjetivos, es decir, no queda al arbitrio de la administración la facultad de revocar sus actos, cuando ya ha reconocido derechos a terceros, ya que ello iría en contra de los principios de certeza e inseguridad jurídica. La irrevocabilidad o también denominada intangibilidad del acto administrativo, se fundamenta esencialmente en un interés particular, que se establece a través de un derecho a favor de un tercero o particular.

Dice Jaime Santofimio, en su obra de Derecho Administrativo, Tomo II, sobre **revocación**, “ es la pérdida de vigencia de una acto administrativo en razón de la declaratoria hecha por el funcionario, que la profirió o su inmediato superior, con base en precisas causales fijadas en la ley”.

La Ley 38 de 2000, dispone sobre la revocación, “es la decisión adoptada por la autoridad competente de dejar sin efecto un acto anterior”, lo cual se sostiene en este principio: **“cuando una acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular, y concreto reconocido un derecho de igual**

categoría, no podrá revocarse sin que se enmarque específicamente en una de las causas específicas para la revocación”.

En consecuencia, la revocación del acto es un mecanismo, mediante la cual la propia Administración deja sin efectos jurídicos un acto administrativo anterior que ha creado derechos a favor de terceros.

Analicemos, ahora el contenido del artículo 62 del cuerpo legal en mención que recoge la excepción a la regla general de la irrevocabilidad, cuyo contenido es el siguiente:

“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. **Si fuese emitida sin competencia para ello;**
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente 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 o Personera Municipal, si aquélla es de carácter municipal; del Fiscal o de la Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial; y de la Procuradora o 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”.

Del texto de la norma escrita se extrae, como regla general la intangibilidad de los actos administrativos de carácter particular y que reconozcan derechos de esta misma naturaleza, salvo que operen de forma especial una de las causales o elementos de revocación enunciados.

En ese sentido, se desprende que la revocación de los actos administrativos, surge para aquellos actos administrativos de carácter particular, o que reconozcan derechos de esa

misma categoría, comprendiéndose que aquellos actos de efecto o carácter general, no son susceptibles de extinguirse, de conformidad con la norma bajo estudio.

Ahora bien, para revocar un acto de la administración, éste debe estar en firme, es decir, que haya sido notificado y que no haya sido impugnado.

La revocatoria del acto administrativo es un acto oficioso, de lo cual se entiende, que quien está legitimado para iniciar el procedimiento de revocación es la propia administración, por tanto, mal podría dársele esta posibilidad a las partes, cuando la revocación es un instrumento de la administración.

La Administración solamente puede revocar de oficio sus propios actos, cuando este crea una situación jurídica particular, y opere uno de los elementos o causales siguientes:

1. **Por incompetencia**, sin embargo por esta causa no pueden ser revocados sin constar con el consentimiento expreso o escrito del titular del derecho, en caso de que no se obtenga el consentimiento, la administración deberá iniciar el procedimiento administrativo de anulación contemplado en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000.

Un acto dictado sin la debida competencia, surge cuando la actuación administrativa incumple con uno de los elementos propios de la emisión del acto, siendo una situación que viola el principio de legalidad, es la Administración que incurre en un error de hecho o de derecho, en donde no ha habido participación del titular o los titulares, en lo que cabe recordar el principio de buena fe, la seguridad jurídica, estabilidad y permanencia de las decisiones de la administración pública.

2. Cuando el acto administrativo, **sea producto del engaño**, por razón que el interesado haya presentado prueba o declaraciones falsas.
3. Cuando lo disponga una norma especial.

Según se desprende de su nota, las Resoluciones N°753-98 D.G. de 11 de noviembre de 1998, y N°7-99-J.D. de agosto de 1999, de las cuales nos solicita la opinión para revocar, tratan de actos administrativos en que no surge una situación jurídica particular, sino general, es decir, que no cumplen con el principio general de la revocación del acto administrativo consistente: “cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, en tanto estimamos que los mencionados actos no son susceptibles de revocación, de conformidad con la Ley 38 de 2000.

Lo anterior, es totalmente consecuente con lo manifestado por la doctrina administrativista más autorizada, con relación a que los actos administrativos de carácter general se derogan y no se revocan, y en ese sentido, lo viable es que el solicitante accione ante la Sala Tercera con una demanda de nulidad, de conformidad con la Ley 135 de 1943, de lo Contencioso Administrativo, en razón de la falta de competencia, pues la falta de competencia, es causal de nulidad absoluta, tal y como se dispone en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000.

Otra situación importante, en el caso que nos ocupa es el tiempo de expedición de las Resoluciones, que se pretenden revocar, toda vez que, ese momento no estaba vigente la Ley 38 de 2000, sino el artículo 26 de la Ley 135 de 1943, contenido de los motivos de nulidad del acto administrativo que incluía evidentemente aquella causal de invalidez, por lo que esta norma es claramente aplicable debido a sus efectos residuales.

En conclusión este despacho es de la opinión que en el presente caso no procede la revocatoria de las Resoluciones N°753-98 D.G. de 11 de noviembre de 1998, y N°7-99-J.D. de agosto de 1999, por parte del Instituto Nacional de Deporte, mediante las cuales se reconoce como ente deportivo a COFEDENA, a causa de la indebida competencia por varias razones: primeramente porque los mencionados actos surten efectos generales y no particulares, principio fundamental de la revocatoria, por otro lado, que los actos se expedieron con anterioridad a la vigencia de la Ley 38 de 2000 y además que la causa aludida en el presente caso, es una causal de nulidad absoluta, cuyo procedimiento de anulación, debe interponerse ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Para su ilustración le adjuntamos copia de la circular 004/04, que contiene los lineamientos para tramitación de las solicitudes de revocación de los actos administrativos.

Esperamos de esta forma haber atendido su solicitud.

Atentamente

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/cch.