

Panamá, 5 de noviembre de 2003.

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 la nota ALP-N-346-03 de 19 de septiembre de 2003, la Caja del Seguro Social, le solicita a esta Procuraduría, que se pronuncie respecto a la viabilidad jurídica de una revocación de una resolución en firme en la que se declaran derechos a favor de terceros y el beneficiario de ella, haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla. Su solicitud alude al caso de que la señora **ARISTELA NATERÓN DE BATISTA**, quiera lograr su ascenso a Farmacéutica de la Caja del Seguro Social, mediante engaño y pruebas falsas.

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

Concepto de Acto 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”.¹ 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.”²

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.

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

² *Ibidem*, pág.35.

Es importante analizar las clasificaciones de los actos administrativos, pues, pueden ser de carácter general o de contenido particular. El ejercicio de la competencia administrativa, ejercido de manera general, no crea derechos subjetivos y constituye un acto de carácter general. Por el contrario, los actos administrativos de contenido particular, resuelven una situación individual, creando por ende un derecho subjetivo y definiendo una petición específica e involucra intereses particulares. 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 públicos³ manejen estas 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 la “viabilidad jurídica para la revocación” son los siguientes:

1. El despacho del Director General de la Caja del Seguro Social, dictó un acto administrativo específico, del cual se piensa hoy en día, concurren serios vicios que podrían acarrear su revocación.
 2. Los vicios o irregularidades principalmente se refieren a la expedición del acto fundamentado en declaraciones y documentos falsos. Elementos estos sin los cuales no se habría adjudicado ascenso a Farmacéutica a la señora **ARISTELA NATERÓN DE BATISTA con cédula de identidad personal N°.8-378-754.**
 3. Por esta razón considera el señor Director de la Caja del Seguro Social, que lo más apropiado sería descalificar dichos instrumentos jurídicos y proceder a su revocación.
 4. La señora **ARISTELA NATERÓN DE BATISTA**, portadora de la cédula de identidad personal N°.8-378- 754, posición N°.845-03-35 y seguro social N°.46-2043, fue nombrada en esa institución el día 12 de enero de 1977, con el cargo de asistente de Farmacia y ascendida como Farmacéutica a partir del 16 de agosto de 1980 en la Policlínica “Dr. Santiago Barraza” de La Chorrera.
 5. La Caja de Seguro Social a requerimiento de Auditoria a las planillas, solicitó a la señora **ARISTELA NATERÓN DE BATISTA** presentara *certificado* expedido por la **Universidad de Panamá**, que la acredita como Licenciada en Farmacia y certificado del Consejo Técnico de
-

Salud **que la declara idónea para ejercer la profesión de farmacéutica en la República de Panamá, y además confirmar sus derechos para efectuar un pago**, ya que en revisión de su expediente **no constaban copias de ambos documentos.**

6. Al no poder cotejar las copias simples presentadas por la funcionaria con el original, debido a que la funcionaria informó no tener los originales en su poder, la Institución solicitó mediante **nota ALP-N-194-2002 de 8 de abril de 2002** y reiteró la misma en **nota ALP-N-513-2002** para que la Universidad de Panamá **certificara** el status académico de la señora ARISTELA NATERÓN DE BATISTA.

7. En **nota N°.554-02 SG-AL de 27 de septiembre de 2002** la Secretaria General de la Universidad de Panamá, **ARGENTINA YIN DE TURNER certifica lo siguiente:**

“... La señora ARISTELA NATERÓN NÚÑEZ, con cédula de identidad personal N°.8-378-754; mantiene la siguiente condición académica:

1. Fue estudiante de la Facultad de Ciencias Naturales y Farmacia, Escuela de Farmacia, ahora Facultad de Farmacia desde el Primer Semestre de 1975 hasta el Primer Semestre de 1998.
2. En 1979 se le efectuó una revisión final de créditos, evidenciándose que no había culminado su plan de estudios.
3. Con motivo de la presente solicitud, se procedió a revisar sus créditos, constatando **que la copia del diploma suministrado, no corresponde a ningún diploma emitido por este despacho.**
4. Que actualmente la señora NATERÓN NÚÑEZ, **no se encuentra matriculada en esa Casa de Estudios y la Universidad de Panamá no ha emitido diploma alguno a nombre de la misma”** (Sic).

8. Igualmente se solicitó mediante **nota ALP-N-514-02** del 28 de agosto de 2002 a la **Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud** que certificara quienes pertenecen al **registro 374 y folio 378**, del Primer Libro de Registro de Farmacéuticos, dándole respuesta a esta solicitud el Licdo. **RALPH CARL ANDERSON**, Director Nacional de Farmacia y Drogas, certificando el 21 de octubre de 2002 lo transcrito a continuación:

“1. Que el **registro número 374 del folio 187** del Libro I del Registro de Farmacéuticos corresponde al difunto *Licenciado Francisco Calderón Saéz*.

2. Que el registro número 574 del folio 377 del Libro I de Registro de Farmacéuticos corresponde a la **Licda. Ana Luisa Butler de Bosquez**.

3. Que en el folio 378 del Libro I de Registro de Farmacéuticos aparecen solamente los registros 755 y 756 y ninguno corresponde a la señora ARISTELA NATERÓN DE BATISTA”.

9. Aunado a las certificaciones anteriores se le solicitó al Secretario General del Consejo Técnico de Salud, **Dr. ESTEBAN MORALES VAN KWARTEL**, certificara la autenticidad de la resolución de idoneidad de la señora ARISTELA NATERÓN DE BATISTA y se indicó:

“... que la señora ARISTELA NATERÓN NÚÑEZ, no posee idoneidad para ejercer la profesión de Farmacéutico en el Territorio de la República de Panamá, expedida por el Consejo Técnico de Salud.” (Sic)

Según el Artículo 7, Capítulo IV, de la Ley 24 de 21 de octubre de 1983, por la cual se establece y reglamenta el Escalafón para la Carrera de Farmacéutico al servicio del Estado en el territorio nacional, para ingresar al mismo se requiere:

1. Ser panameño
2. Poseer título de Licenciado en Farmacia
3. Poseer certificado de idoneidad otorgado por el Consejo Técnico de Salud.

10. Ante las certificaciones emitidas por las autoridades mencionadas, y ante la evidencia de una grave falta cometida por la señora **ARISTELA NATERÓN DE BATISTA**, se informó a la Caja, que el **Consejo Técnico de Salud *interpuso denuncia penal*** por ***falsificación de documento público y ejercicio ilegal de la profesión de farmacéutico.***

11. En investigación de seguimiento al caso ante la justicia penal, se tuvo conocimiento que la Fiscalía XV de Circuito, encargada de las investigaciones, informó al Juzgado Penal que fue remitido dicho caso, declaró la acción penal de falsedad prescrita; la Fiscalía XV declinó competencia para atender el ejercicio ilegal de la profesión ante la Personería Cuarta Municipal de Panamá, quien realiza las investigaciones de rigor en la actualidad.

12. Adicional a lo anterior, la justicia penal determinó la responsabilidad de la señora **ARISTELA NATERÓN DE BATISTA**, funcionaria de la Caja de Seguro Social, ésta solicitó se realizara investigación administrativa para determinar, si dicha funcionaria incumplió las normas establecidas en el Reglamento Interno de Personal, ya que esa Institución nombró a la señora ARISTELA NATERÓN DE BATISTA como Asistente de Farmacia en 1977 y la ascendió a Farmacéutica en 1980, por considerar que los documentos presentados por la funcionaria eran legítimos.

13. La investigación evidenció que efectivamente la funcionaria presentó a la Institución documentos no válidos para obtener un beneficio laboral de tipo económico (ascenso) sin embargo el Reglamento Interno de Personal no tipifica como falta la alteración o presentación de un documento falsificado si éste es externo, únicamente sanciona el alterar documentos de la Institución.

14. La no tipificación en el Reglamento Interno de Personal antes indicado, es una limitante para sancionar a la funcionaria y la preocupación radica principalmente en que la ley 24 de 21 de octubre de 1983, por la cual se establece y reglamenta el Escalafón para la Carrera de Farmacéutico al servicio del Estado establece que son tareas típicas de los *profesionales de farmacia realizar análisis de recetas y drogas, almacenaje y manipulación de medicamentos, la dispensación y preparación de fármacos y supervisar las indicaciones prescritas al paciente*. Además, orientar a la comunidad sobre el uso correcto y razonable del medicamento. También debe contribuir con los otros miembros del equipo de salud para llevar adelante todos los programas relacionados con la salud de la comunidad, funciones delicadas que realiza en la actualidad la señora ARISTELA NATERÓN DE BATISTA en el ejercicio de sus funciones diarias.

15. La Caja de Seguro Social es la primera institución de Seguridad Social en nuestro país y es función primordial brindar servicios de salud de alta calidad con profesionales idóneos que garanticen el bienestar de los asegurados, de allí que radique una profunda preocupación en este caso.

16. Es importante señalar que si bien es cierto que el hecho se generó antes de la vigencia de la Ley 38, la misma ha surtido efecto en el tiempo, y la falta cometida es de aplicación continua durante la vigencia de esta ley, ya que a la fecha la funcionaria se encuentra ejerciendo el cargo de farmacéutica, sin contar con la idoneidad para ello.

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 a este 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 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 aquella 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 general, 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. En estos dos supuestos las personas que pueden verse 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, salvo que el acto haya surgido de una autoridad incompetente, caso en el cual podría producirse la anulación de pleno derecho; **o haya sido producto de actos de defraudación y engaño a los funcionarios que lo han expedido.**

Asimismo, ante la ausencia de una disposición en el Reglamento Interno de Personal de la institución que sancione la falta administrativa grave cometida por la señora Batista, de conformidad con el artículo 37 de la Ley 38 del 2000, le es aplicable el artículo 62 de esta Ley. El artículo 37 reza:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.”

Así pues, cuando el acto administrativo haya sido dictado, producto de declaraciones y pruebas falsas, según el presente caso, la Administración puede de manera oficiosa revocar sus actos, siempre y cuando se cumplan dos condiciones esenciales, a saber:

1. 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.
2. Que haya habido un proceso de serena constatación de las declaraciones y de las pruebas aportadas, de las cuales haya surgido la conclusión contundente y rotunda de que la Administración no tuvo la posibilidad de conocer, de parte del administrado, la verdadera

situación de hecho y de derecho. Es decir, que se dé perfecta cuenta del engaño y que en verdad sea constatable.

En conclusión, la revocación por razones de **falsedad se debe tener claro que el acto administrativo se produjo**, por razón y en ocasión de la manipulación de las pruebas aportadas, elementos estos sin los cuales no se habría producido el acto administrativo; tal como resultó ser el caso que nos ocupa.

Por todo lo anterior, **este despacho es de la opinión que la Caja del Seguro Social podrá hacer uso de la revocación de oficio de una resolución en firme** en virtud del artículo 62, numeral 2 de la Ley 38 de 2000, en concordancia con el artículo 37 de la misma ley, toda vez que, el beneficiario de ella, en este caso, la señora ARISTELA NATERÓN DE BATISTA, incurrió en declaraciones falsas y aportó pruebas para obtenerla.

Esta aseveración es conclusiva de las investigaciones realizadas por la Caja del Seguro Social, en la Universidad de Panamá, Secretaria General; Dirección Nacional de Farmacia y Drogas del Ministerio de Salud; y la Secretaria del Consejo Técnico de Salud.

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

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.