

Panamá, 1 de octubre de 1997.

Licenciado
Eduardo R. González C.
 Gerente General del
 Banco Hipotecario Nacional
 E. S. D.

Distinguido Señor Gerente:

En atención a su Nota No.97(2000-01), 1513 del 2 de septiembre de 1997, damos respuesta a su consulta, en la cual nos pregunta concretamente:

¿Puede un Gerente General del Banco Hipotecario Nacional, emitir una Resolución de Revocatoria sobre Resolución de carácter administrativa emitida por él mismo, que deja sin efecto o anula una Resolución de adjudicación, ya sea, un contrato de préstamo, una vivienda o lote de terreno, cuando esta última, ya está debidamente ejecutoriada?

En primer lugar, en el Derecho Administrativo existe el llamado principio de irrevocabilidad del acto administrativo o de estabilidad del acto administrativo el cual consiste según el tratadista DROMI en "la prohibición de revocación de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del interesado." (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, 3° edic., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina: 1994, págs. 146 y 147).

Por su parte, el jurista CASSAGNE describe cuáles son los elementos que deben concurrir para que opere el principio de inmutabilidad del acto administrativo, como también otros autores le denominan, y estos elementos son:

- Ausencia de norma legal que autorice a la Administración a revocar el acto;
- Que el acto sea unilateral (excluye los contratos que son bilaterales);
- Que se trate de un acto individual o concreto (excluye los reglamentos que son de alcance general);
- Que el acto provenga de la Administración activa;
- Que el acto declare derechos subjetivos;
- Que el acto cause estado;
- Que el acto haya sido dictado en ejercicio de facultades regladas; y,

- Que se trate de un acto regular. (Cfr. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo, T. II., 4º edic., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina: 1994, pág. 250 y s.s.)

Algunos autores distinguen entre el vocablo revocación y anulación, que son las dos especies del género revisión, donde revocación se utiliza para referirse a la modificación o extinción del acto en sede administrativa por razones de ilegitimidad, inoportunidad, demérito o inconveniencia, mientras que la anulación procede en sede judicial por incompetencia, por apreciación errónea de los hechos, por defectos de forma, etc. (Cfr. HUTCHINSON, Tomás. Régimen de Procedimientos Administrativos, Ley 19.549, 3º edic., Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina: 1995: pág. 137 y s.s.)

La revocación del acto administrativo procede excepcionalmente en doctrina cuando está afectado de nulidad absoluta que incida gravemente en el orden público, que amerite el rápido restablecimiento de la legalidad, por razones de oportunidad, mérito y conveniencia pero indemnizando los perjuicios ocasionados. (Cfr. GORDILLO, Agustín. El Acto Administrativo, 2º edic., Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina: págs. 157-158).

La doctrina más flexible también señala, que un acto administrativo puede ser revocado de oficio por la propia autoridad que lo emitió; cuando se trata de un acto administrativo si el particular beneficiado conocía del vicio al momento de su emisión (mala fe), si la revocación favorece al particular y no causa perjuicios a terceros, y si se trata de un derecho subjetivo otorgado por medio de un título precario como un simple permiso.

Las anteriores revocaciones son actos administrativos regulares, es decir, que poseen vicios de nulidad relativa, que no requieren su anulación judicial sino su corrección. (Cfr. HUTCHISON, Ob Cit., pág. 142 y s.s.).

Sin embargo, la doctrina mayoritaria reconoce el principio de inmutabilidad o irrevocabilidad del acto administrativo que haya generado derechos subjetivos y que esté produciendo efectos jurídicos, ya que no puede ser revocado, y la Administración debe pedir su anulación en sede judicial (algunos llaman a este pedido invocar su propia torpeza).

A nivel nacional el Dr. SANJUR define el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos como "... la imposibilidad de revocar de oficio un acto administrativo en firme, que declare o reconozca derechos a favor de terceros." considerando que la finalidad de este principio es "... fundamental en lo atinente a la firmeza y seguridad jurídica de las relaciones que generan los actos administrativos." (SANJUR G., Olmedo F. "Esbozo de principio de irrevocabilidad de los actos administrativos", Revista Lex, septiembre-diciembre de 1979, N°14, Panamá: págs. 27, 28 y 29)

Nuestro más alto tribunal ha reconocido, en reiterados pronunciamientos, el principio de irrevocabilidad del acto administrativo de manera estricta. Pasamos a transcribir algunos extractos de fallos de la Corte Suprema de Justicia, sobre la materia:

Fallo de Plena Jurisdicción del 30 de junio de 1985:

“Después de un estudio cuidadoso de los actos transcritos, la Sala concluye que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en su función administrativa, no puede revocar o modificar actos suyos que hayan creado situaciones subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento escrito y expreso del titular. Si dicha Junta Técnica, considera que el acto o resolución mediante el cual se le otorgó idoneidad al señor Victor Luis Berrios para ejercer la profesión de Ingeniero Civil (Resolución N°390 de 1972), fue expedido irregularmente, debe acudir ante la jurisdicción Contencioso-administrativa, con el fin de obtener por los medios adecuados la anulación o revocación de ese acto.”

- Fallo de Plena Jurisdicción del 28 de agosto de 1997, que resolvió el proceso instaurado para que se declarara nulo, por ilegal, el memo No.3046-96 de 10 de mayo de 1996 de la Vicerrectoría Administrativa de la Universidad de Panamá:

“El hecho de que la propia Administración (Universidad de Panamá), procediera a anular mediante un sello su propia actuación constituye una extralimitación de sus facultades legales que es manifiestamente violatoria al consagrado principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. Este principio conforme lo ha manifestado esta Sala en reiterados pronunciamientos, prohíbe a la Administración revocar de oficio sus propios actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares.

Aceptar que la Administración revoque libremente su actuación, contraviene el principio de certeza jurídica del que gozan todos los actos administrativos hasta tanto, el Órgano Jurisdiccional, en nuestro caso, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, se pronuncie acerca de su ilegalidad o no.”

- Fallo del 28 de agosto de 1997, que resolvió el proceso instaurado para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución N°370-95 de 25 de mayo de 1995, emitida por el Banco Hipotecario Nacional:

“En nuestra legislación, la administración no puede anular sus propios actos cuando los mismos afecten derechos subjetivos, ya que el artículo 29 de la Ley 135 de 1943, modificada por el artículo 20 de la Ley 33 de 1946, dispone los recursos a utilizar ante el superior jerárquico por parte de los afectados

por el acto administrativo, y que los mismos tienen como fin, la aclaración, modificación, o revocación de los actos administrativos que provengan del funcionario de inferior jerarquía."

En este orden de ideas, la Procuraduría de la Administración ha mantenido la posición invariable sobre la irrevocabilidad del acto administrativo en la propia sede administrativa. Lo correcto en el caso de un acto administrativo irregular, defectuoso o viciado es que el interesado en anular la resolución concurra a la jurisdicción contencioso-administrativa para que ésta declare su nulidad, por ilegalidad, y no permitir las prácticas administrativas que nos describió en su interesante consulta, de revocar la resolución la misma autoridad que la emitió, para luego revocar, a su vez, la resolución que declaraba la anulación de la resolución original porque el particular cancelaba o se ponía al día con una deuda que tenía con su institución.

Por tanto, concluimos que ni el Gerente General del Banco Hipotecario Nacional ni ninguna otra autoridad en ejercicio de sus funciones administrativas pueden emitir una resolución de revocatoria contra una resolución de carácter administrativa (acto administrativo unilateral de alcance individual), emitida por él mismo, que deje sin efecto o anule una resolución de adjudicación, cuando esta última está debidamente ejecutoriada porque la resolución original otorgó un derecho subjetivo y está produciendo efectos jurídicos, lo contrario atentaría contra el principio de seguridad jurídica propio de todo Estado de derecho.

Con muestras de nuestro más alto grado de respeto y consideración,

Cordialmente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/6/cch/hf.