

Panamá, 24 de octubre de 1997.

Honorable Representante  
**Ignacio Rodríguez**  
Presidente del Consejo Municipal  
del Distrito de San Miguelito  
Municipio de San Miguelito.

Licenciada  
**María Andrión**  
Secretaria General del Consejo Municipal  
de San Miguelito  
Municipio de San Miguelito.

Señores Rodríguez y Andrión:

Hemos recibido su Nota No.SGC-N-183-97, de fecha 25 de septiembre de 1997, en la que manifiestan su preocupación en relación con la emisión del Acuerdo No.1 del 14 de enero de 1997, a través del cual se asignan los terrenos del Sector "L" de Los Andes No.2, Villa Esperanza a la organización no gubernamental COMISEIN, y el Acuerdo s/n de 5 de agosto de 1997 que deroga el primero.

La Procuraduría de la Administración, en su calidad de asesora de los servidores públicos administrativos (artículo 348, numeral 4 del Código Judicial), buscando elevar el grado de desempeño y eficiencia de los gobiernos locales emitió la opinión legal contenida en la Nota C-No.254, de 17 de septiembre de 1997, respondiendo la Consulta que elevaran los Honorables Representantes Moisés Sánchez y Odilia Sarmiento, en relación con los mencionados Acuerdos.

No obstante lo anterior, reiteramos al Honorable Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito el criterio que este Despacho mantiene en relación a los hechos expuestos en su Nota.

El Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito dictó el Acuerdo No.1 del 14 de enero de 1997, por medio del cual le asigna a la organización no gubernamental COMISEIN los terrenos del Sector L de los Andes No.2, Villa Esperanza. Este Acuerdo fue posteriormente derogado por el mismo cuerpo colegiado mediante Acuerdo s/n de 5 de agosto de 1997.

Evidentemente ante la situación antes planteada, nos encontramos frente a la derogación de un acto administrativo, por otro acto de idéntica naturaleza. En otros términos, se desprende de tal actuación, la revocación de un acto administrativo por su propio autor.

Existe en materia administrativa, el principio de irrevocabilidad del acto administrativo, al que debemos conducir nuestros siguientes comentarios.

En principio, los actos administrativos que crean derechos subjetivos son irrevocables, a diferencia de aquellos que crean derechos objetivos. Los primeros, en palabras del jurista Argentino Miguel Marienhoff -para distinguirlos de los segundos-, son los que otorgan el poder de "exigir algo del Estado o de poder hacer algo frente a él"(MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1985, pág. 619).

Al ser creado, declarado o reconocido por medio de un acto administrativo un derecho subjetivo, en favor de una persona -natural o jurídica-, surge para él -para el acto- una condición de estabilidad, en el sentido de que la misma autoridad que lo dicta, se encuentra impedida de revocarlo de oficio. La razón de ello, la explica con claridad el catedrático español de Derecho Administrativo, Aurelio Gúaita, diciendo que:

"el reconocer a la propia Administración la facultad de revocación de los actos declaratorios de derechos, entrañaría un peligro indudable en el que no es preciso insistir: los derechos de los administrados quedarían -al menos teórica y

potencialmente- en manos de la administración; ningún particular se podría sentir seguro en su derecho; por esto, la revocación de los actos declaratorios de derechos se encomienda a los tribunales, a los mismos tribunales, que enjuician la actividad administrativa, ante los cuales ha de acudir el interesado en actuar una determinada pretensión, en nuestro caso los sujetos administrativos, únicos interesados en destruir el derecho subjetivo ilegalmente declarado y reconocido a un particular".(GÜAITIA, Aurelio. "El Proceso Administrativo de Lesividad", Cit. por Penagos. Gustavo, Vía Gubernativa Acciones Administrativas, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1988, pág. 48)

En el Acuerdo No.1 de 14 de enero de 1997 se otorgó un derecho particular o individualizado (derecho subjetivo) a la organización no gubernamental COMISEIN, asignándole los terrenos del Sector L de Los Andes No.2, Villa Esperanza; por tanto, ese Acuerdo, no podía ser derogado por medio de otro Acuerdo dictado por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, sino mediante sentencia proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en razón del principio de legalidad que acompaña a los actos de la administración, que supone que, estos se presumen legales, mientras no sean declarados ilegales por la autoridad competente.

Conocemos que la intención de los Honorables Concejales del Distrito de San Miguelito fue subsanar los vicios del citado Acuerdo No.1 de 14 de enero de 1997, dictando el Acuerdo s/n de 5 de agosto de 1997. Sin embargo, esta acción, no se ajusta a lo ordenado por el artículo 203, numeral 2, de la Constitución Nacional y 98, numeral 1, del Código Judicial, en los cuales se atribuye a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia la competencia privativa, para conocer los procesos en que se acuse la ilegalidad de actos o actuaciones administrativas que afecten o lesionen derechos particulares o individuales.

Como quiera que el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, por medio de el Acuerdo No.1 de 14 de enero de 1997 concedió un derecho a la organización no gubernamental COMISEIN y con el Acuerdo s/n de 5 de agosto de 1997, revocó el mencionado Acuerdo; se desprenden de ambos actos administrativos vicios de ilegalidad que deben ser examinados por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por medio de una Demanda Contencioso Administrativa, en la cual sean planteadas conjuntamente las ilegalidades de los dos citados Acuerdos Municipales.

Es conveniente destacar la conveniencia de formular mediante un unico proceso contencioso administrativo las pretensiones de ilegalidad de los Acuerdos No.1 de 14 de enero de 1997 y Acuerdo s/n de 5 de agosto de 1997, puesto que estos constituyen actos concordantes o directamente relacionados, existiendo a nuestro juicio una relación de causa y efecto entre ellos.

En ese sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema ha manifestado su voluntad de admitir en una misma demanda la impugnación de dos actos distintos, cuando exista vinculación o correspondencia entre ellos. De los pronunciamientos en esos términos, podemos citar el contenido en el Auto de 1º de julio de 1997, dictado dentro del proceso promovido por José Nieves Burgos versus M.I.D.A. cuando expresó:

“... se trata de actos que tienen concordancia, es decir que se encuentran estrechamente relacionados... por lo que si solo se solicita la declaratoria de ilegalidad de uno de estos actos, sería inocua la pretensión del actor, pues declarar ilegal solamente el acto que suspende la licencia no tiene sentido si no se demanda igualmente la ilegalidad del acto que lo declaró insubsistente en su puesto.”

Atentamente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.