

La revocatoria del acto administrativo como potestad legal de la administración pública en el ejercicio de sus funciones

The revocation of the administrative act as a legal power of the public administration in the exercise of its functions

Aquilino Broce Bravo¹

¹Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Los Santos, Panamá; abroce17@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-6284-6456>

Fecha de recepción: 7-08-2024

Fecha de aceptación: 27-09-2024

DOI <https://doi.org/10.48204/j.vian.v8n2.a6575>

Resumen: En la presente investigación realizaremos un análisis dogmático, normativo y jurisprudencial sobre el instrumento jurídico de revocatoria de los actos administrativos en la legislación panameña, el cual tiene su génesis con la implementación de la Ley 38 de 2000, que aprueba el estatuto orgánico de la procuraduría de la administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales, la cual entro en vigencia el 1 de marzo de 2001 brindándole a la administración pública, la potestad legal mediante está figura jurídica, de revocar de oficio sus propios actos de conformidad a los supuestos establecidos en el artículo 62 de la ley objeto de estudio. Es importante señalar que en el hecho de que la administración pública no ponga en práctica esta figura jurídica, la misma puede ser requerida o solicitada por un tercero interesado dentro del proceso administrativo. La revocatoria del acto administrativo tiene como principal objetivo convalidar y rectificar las actuaciones de la administración pública siempre y cuando se enmarquen en los supuestos jurídicos establecidos en la propia ley; por consiguiente, la herramienta legal en mención tiene un carácter restrictivo, ya que debe estar motivada, fundamentada y ser respetuosa de los principios de buena fe y seguridad jurídica propios de un Estado de derecho.

Palabras clave: revocatoria, acto administrativo, legalidad, administración pública.

Abstract: In this research we will carry out a dogmatic, normative and jurisprudential analysis on the legal instrument of revocation of administrative acts in Panamanian legislation, which has its genesis with the implementation of Law 38 of 2000, which approves the organic statute of the Office of the Attorney General of the Administration, regulates the general administrative procedure and dictates special provisions, which entered into force on March 1, 2001. This law gives the public administration the legal power, through this legal figure, to revoke ex officio its own acts in accordance with the assumptions established in article 62 of the law under study. It is important to note that in the event that the public administration does not put this legal figure into practice, it may be required or requested by an interested third party within the administrative process. The main objective of the revocation of the administrative act is to validate and rectify the actions of the public administration as long as they are framed within the legal assumptions established in the law itself; Consequently, the legal tool in question is restrictive, since it must be reasoned, substantiated and respectful of the principles of good faith and legal certainty inherent in the rule of law.

Keywords: revocation, administrative act, legality, public administration.

1. Introducción

La administración pública definida por muchos autores como un conjunto de dependencias propias del Estado, las cuales poseen un marco constitucional, legal y reglamentario, que determinan su estructura orgánica, atribuciones y competencias dentro del sector público, tiene como finalidad a través de las actividades que realizan cada una de ellas, brindar servicios y satisfacer las necesidades de la colectividad.

En ese sentido, la administración pública se manifiesta a la sociedad por medio de diferentes formas. El mecanismo por excelencia a través del cual los entes públicos exteriorizan su voluntad son los actos administrativos, los cuales crean, modifican o extinguen, relaciones y situaciones jurídicas, que traen consigo consecuencias de esta misma índole.

Es importante señalar que todo acto administrativo emitido por cualquier institución pública, debe ser emitido en apego a la constitución y a la ley, respetando el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de nuestra norma fundamental el cual dispone en palabras sencillas que todo servidor público solo puede hacer lo que dispone la ley. Con base lo anterior, es por lo que todo el acto administrativo se presume legal hasta tano no sea declarado ilegal por autoridad competente.

Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo panameño, surge un instrumento jurídico denominado revocatoria del acto administrativo, la cual le permite de oficio al representante legal de una entidad pública, dejar sin efecto un acto administrativo anterior, en firme y que conceda derechos a terceras personas. No obstante, la revocatoria no es figura que se puede utilizar de forma discrecional por parte del servidor público, ya que la misma tiene un carácter restrictivo debido a que la revocatoria solo se puede utilizar si el acto administrativo fue emitido con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley en mención, aunado que durante el procedimiento de emisión del acto se haya incurrido en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, los cuales serán desarrollados en el presente artículo.

2. El procedimiento administrativo como medio para la consecución de un acto administrativo

La administración pública observada desde un punto de vista subjetivo, la podemos definir como el conjunto de entidades de carácter público, las cuales poseen un marco jurídico que tiene como objeto regular y brindar un servicio estatal, con la finalidad de satisfacer una necesidad de la colectividad. Para alcanzar ese objetivo, la administración pública necesita poner en funcionamiento su engranaje interno, el cual puede iniciar su funcionamiento de oficio o a instancia de parte. Es ahí, donde inicia el procedimiento administrativo el cual es definido por Gordillo (2013) como “la serie de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos” (p. 456).

En ese orden de ideas Franch (2014) establece que el “procedimiento administrativo es un camino formal para producir un acto administrativo en que se demuestre que la administración, en el ejercicio de su potestad, ha conseguido, a través de su resolución, la resolución mejor para el interés público” (p. 133). Como podemos observar, el procedimiento administrativo está ligado a la propia actividad de la Administración, basada en facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico, el cual también les otorga las normas adjetivas que debe cumplir para alcanzar un resultado final eficaz y eficiente a través del acto administrativo.

Expuesto lo anterior, no podemos confundir los conceptos de procedimiento administrativo y proceso administrativo, ya que el primero como lo mencionamos en el párrafo anterior guarda relación con el conjunto de actuaciones que realiza la administración pública de oficio o a instancia de parte con la finalidad de conseguir un pronunciamiento por parte de este, mediante un acto administrativo. En cambio, el segundo es definido por Márquez (2020) como “la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa” (p. 165).

Una vez identificada la diferencia entre procedimiento administrativo y proceso administrativo, nos centraremos en el primero, toda vez que es necesario que exista un

procedimiento previo, para que la administración pública pueda exteriorizar su voluntad por medio de un acto administrativo, considerado el instrumento por excelencia a través del cual los entes públicos crean, modifican y extinguen situaciones jurídicas entre la administración y los administrados. Es importante señalar, que es dentro de esta fase en donde un particular o la entidad de oficio pueden utilizar la figura jurídica de revocatoria de actos administrativos.

3. El acto administrativo

La administración pública posee diversos mecanismos de actuación entre los cuales podemos mencionar los hechos administrativos, las operaciones administrativas, las vías de hecho, las omisiones administrativas y los actos administrativos. Este último, ha sido objeto de innumerables estudios doctrinales y sobre el cual haremos mención en este apartado. Toda vez que, si la administración pública no manifiesta su voluntad a través de él, la figura jurídica de revocatoria no pudiese ejecutarse por parte del ente público, ya que para ello es necesario su existencia y su ejecutoriedad.

En ese orden de ideas, el acto administrativo es propio de la actividad administrativa, ya que, por medio de este, la administración pública confecciona y emplea las reglas jurídicas relacionadas al servicio público que presta.

Araúz (2015) define el acto administrativo como “las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos” (p. 90). Por otro lado, Gordillo (2013), define al acto administrativo como una “declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos de forma directa” (p. 218).

De las definiciones expuestas, observamos elementos importantes que nos ayudan a identificar cuando estamos frente a un acto administrativo. Entre esos elementos podemos mencionar:

- a) La manifestación de voluntad: no es más que el contenido que exterioriza la entidad pública por medio del acto, en otras palabras, la materia o situación jurídica de fondo que pretende regular el ente público.

- b) Unilateralidad: Esa manifestación de voluntad que emite la administración pública, no surge a raíz de un consenso o acuerdo, sino que devine de la propia ley; es decir, una potestad legal que le confiere la ley a la entidad pública para regular una situación jurídica.
- c) Produce efectos jurídicos: todo acto administrativo, tiene como finalidad crear, modificar o extinguir derechos a los administrados o en una situación jurídica de carácter general; en otras palabras, que afectan a toda la colectividad.

Es importante traer a colación la definición de acto administrativo que establece la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo panameño, la cual en su glosario lo define de la siguiente forma:

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 en que algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. (p.55)

Aunado al concepto expuesto, la misma ley preceptúa una serie de elementos esenciales para la existencia y valides de un acto administrativo, entre los que están: competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma. En cuanto al primer elemento, tenemos a bien indicar que es la base, el punto de partida para la emisión de un acto administrativo, ya que el servidor público que no tenga competencia o potestad legal para ello, no puede emitirlo. El segundo elemento corresponde al objeto, este va relacionado al contenido, materia o situación jurídica que se pretende crear, modificar o extinguir, el cual debe ser lícito y posible; es decir, que no vaya en contra de la ley y que se sea posible su ejecución.

Continuando con los elementos esenciales del acto administrativo, nos referimos a la finalidad, relacionado al objetivo que persigue el mismo, el cual debe ser consonó con el ordenamiento jurídico y no estar destinado a encubrir situaciones jurídicas en beneficio de intereses públicos o particulares. El cuarto elemento es la causa, relacionado al nexo que debe existir entre los hechos, el contenido y el ordenamiento jurídico aplicable al negocio

jurídico que se pretende regular mediante el acto administrativo. El quinto elemento es la motivación, uno de los más importantes ya que se refiere a la explicación o argumentación que hace la entidad de los hechos en discusión y el derecho aplicable sobre el cual la entidad pública fundamenta su decisión. Por último, están los elementos de procedimiento y forma, el primero relacionado a la serie de pasos que se deben cumplir dentro del procedimiento administrativo para que se materialice una decisión final por parte del ente público y el segundo relacionado en cómo se exterioriza la voluntad unilateral de la administración, la cual en su mayoría es por escrito, por medio de circulares, resoluciones, actas, notas, etc.

4. Revocatoria del acto administrativo

- **Concepto**

En primer lugar, es importante traer a colación el significado del concepto revocar el cual es definido en el Diccionario Jurídico de Cabanellas (2001) como “dejar sin efecto una declaración de voluntad o un acto jurídico, cuando tiene la potestad, como en los testamentos, el mandato o en ciertos casos de donaciones” (p. 153). De la presente definición, podemos extraer frases importantes que son propias de la naturaleza de esta figura jurídica como “dejar sin efecto un acto jurídico” y “tener potestad”, el primero guarda relación con la finalidad de este instrumento jurídico y el segundo relacionado a la facultad legal que debe tener el ente o el servidor público para poder llevarla a cabo.

Ahora veamos algunas definiciones doctrinales sobre el concepto revocatoria, Fraga (2000) define la revocación como “el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente” (p. 304), por su parte Zanobini (2020) señala que esta figura jurídica es “una forma de remedio contra los actos administrativos que, sin ser contrarios al derecho, están viciados en el mérito” (p. 258).

Por su parte, la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, en el numeral 100, artículo 201, Título XIII Glosario, desarrolla la noción de Revocatoria como la “Decisión adoptada por autoridad competente que deja sin efecto una decisión o acto anterior” (p. 65). De todo lo antes expuesto, se colige que la revocatoria es un instrumento legal que posee la

administración pública y los administrados, para que por medio de un proceso se pueda dejar sin efecto un acto administrativo anterior que ha sido emitido por una autoridad competente, por motivo que haya un cambio circunstancial o poseen un vicio el cual puede ser convalidable.

- **Fundamento legal**

Es importante resaltar que previo a la entrada en vigor de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, el principio general de derecho administrativo que prevalecía en las actuaciones de la administración pública era el de irrevocabilidad de los actos administrativos, el cual prohíbe a la administración revocar sus propios actos que crean, reconocen o declaran derechos subjetivos. En otras palabras, la administración pública antes de la entrada en vigor de la ley en mención, no poseía potestad legal de revocar, de oficio, un acto administrativo en firme que declare o reconozca derechos a favor de terceros, al menos que los mismos fueran contrario al interés y orden público.

En ese orden de ideas, la figura de revocatoria del acto administrativo, tiene su asidero legal con la entrada en vigor de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo, específicamente en su artículo 62, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que 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 contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede 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. (p.19)

De la norma citada, llama la atención una serie de factores y características propias de esta figura jurídica que se encuentra dentro del marco legal que regula el procedimiento administrativo. Entre los factores importantes que podemos destacar es que la misma procede de oficio; es decir, la propia administración tiene la potestad legal de revocar o anular un acto administrativo, poniendo en práctica el principio de autotutela en la esfera administrativa. En otras palabras, se actúa de oficio cuando la propia entidad luego de revisado su propio acto, se percata que el mismo se enmarca en el alguna de las cuatro (4) causales descritas en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, procede de manera inmediata a revocar el mismo. Por otro lado, en caso tal que la administración no revoque o anule un acto administrativo, la norma le brinda la oportunidad a un tercero interesado para que a petición de parte lo requiera, fundamentando su solicitud en el algún motivo legal, la cual puede materializarse por medio de una solicitud o petición dirigida al servidor público o entidad que emitió el acto administrativo y el mismo le produce un agravio.

Otro factor a destacar, es la posibilidad que brinda la norma de ejercer el derecho de defensa a través de la impugnación que puede realizar el interesado que no esté conforme con la revocatoria realizada por la administración. En ese sentido, es importante traer a colación los recursos que en vía gubernativa nos proporciona el artículo 166 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo. Entre los recursos que establece el artículo en mención tenemos el de reconsideración, apelación, de hecho y revisión. No obstante, de conformidad a la naturaleza del hecho que se pretende impugnar a causa de la revocatoria de oficio de un acto administrativo, los recursos a utilizar por parte del afectado serian el recurso de reconsideración, que se interpone ante el servidor público de primera o única instancia en aras de modificar, revocar o anular la situación jurídica

presentada o el recurso de apelación que se presenta ante el servidor que emitió el acto en primera instancia; sin embargo, es resuelto por el inmediato superior jerárquico con el mismo objetivo modificar, revocar o anular el acto administrativo que fue objeto de revocación por parte de la entidad.

Por último, la revocatoria de un acto administrativo se fundamenta en un principio que emana de la norma antes transcrita, y este consiste en que ninguna entidad pública puede revocar un acto administrativo, si la misma no se cimienta en alguna de las causales descritas en la norma en mención. En ese orden de ideas, podemos decir que la revocatoria de un acto administrativo, no es una facultad discrecional; por el contrario, es una potestad legal reglada, la cual tiene que ajustarse a los presupuestos que desarrolla la ley.

Veamos que ha exteriorizado la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la sentencia de 11 de diciembre de 2008, dentro del expediente 283-06, bajo la ponencia del Magistrado Adán Arnulfo Arjona, respecto a la figura jurídica de la Revocatoria del Acto Administrativo:

En virtud del artículo 62 de la Ley n°.38 de 2000, se introduce en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de revocatoria de oficio de los actos administrativos, figura jurídica que, si bien era aceptada y regulada en otros ordenamientos jurídicos, se convierte en una verdadera innovación dentro de nuestro régimen legal donde hasta la fecha de su adopción, regía el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos.

Así, el legislador patrio introduce en nuestro ordenamiento procesal administrativo la figura de la revocatoria de oficio, la cual, tal como lo indica el propio artículo 62 de la Ley n°.38 de 2000, sólo puede ser utilizada de forma restrictiva y atendiendo a las causales que esta norma legal establece expresamente.

En cuanto al tema de la revocatoria de oficio, el autor colombiano Jorge Enrique Santos Rodríguez la define como "la extinción de la vida jurídica del acto administrativo unilateral e individual por la propia Administración con

fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con apoyo en un cambio en las circunstancias de hecho o de una nueva interpretación de estas y, como regla general, con efectos hacia el futuro, es decir, con efectos ex nunc". (Santos Rodríguez, Jorge Enrique. *Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 57)

Ahora bien, la definición anterior recoge parcialmente lo consagrado en el artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000, pues de una lectura de esta norma legal se logra concluir que la revocatoria de oficio de actos administrativos efectivamente constituye una extinción, ya sea total o parcial, de un acto administrativo de carácter individual por parte de la propia Administración. El carácter restrictivo que debe dársele a esta figura obedece ciertamente al contenido de los actos que son objeto de la revocatoria, que tal como lo indica la norma, son aquellos en que se reconocen o declaran derechos a favor de terceros. (s.p.)

Con base a lo anterior, podemos concluir señalando que la revocatoria de oficio es una potestad de la Administración Pública que debe utilizarse de forma restrictiva, ya que debe ajustarse a los supuestos contenidos en la norma antes citada; además, debe ser motivada adecuadamente, puntualizando las razones de interés público que la aconsejan, y tomando en consideración la vigencia de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe.

- **¿Cuál es el procedimiento para seguir para la revocatoria del acto administrativo?**

Previo a la modificación introducida por el artículo 3 de la Ley 62 de 2009, al artículo 62 de la Ley 38 de 2000, toda entidad pública que pretendiese revocar un acto administrativo, debía solicitar la opinión del personero municipal, si aquella fuera de carácter municipal; del fiscal de circuito, si fuera de carácter provincial; y del Procurador de la Administración, si fuere de carácter nacional.

Luego de la modificación introducida por la norma antes mencionada, el procedimiento de revocatoria del acto administrativo sufrió un cambio significativo, debido a que ya no se requiere la opinión previa de las autoridades municipales, provinciales o nacionales.

En ese sentido, no exististe actualmente en la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones, un artículo que describa el procedimiento a seguir para llevar a cabo la revocatoria de un acto administrativo. Por lo tanto, toda entidad pública, de oficio o a petición de parte, podrá revocar de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros cuando ésta se fundamente en alguna de las cuatro causales descritas en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.

5. ¿Cuándo es viable jurídicamente la revocatoria de un acto administrativo?

El artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo y dicta otras disposiciones, establece de forma expresa los supuestos en los cuales puede aplicarse de oficio la revocatoria de un acto administrativo, veamos cada uno de ellos:

- **Debe tratarse de un acto administrativo en firme y que conceda derechos a terceros**

Con respecto a este supuesto, es importante indicar que un acto administrativo en firme, es aquel que ha sido notificado a la persona interesada y que a su vez no haya interpuesto en tiempo oportuno, ningún tipo de recurso o medio impugnativo que suspenda la eficacia del acto administrativo que se le está poniendo de conocimiento. En otras palabras, son aquellos que ponen fin a un procedimiento administrativo. Aunado a lo anterior, debe tratarse de un acto administrativo de carácter particular, es decir aquellos que afectan situaciones jurídicas particulares o concretas; es decir, que crean, modifican o extinguen una circunstancia jurídica a una persona.

- **El peticionario debe acreditar su condición de tercero interesado**

Recordemos que de conformidad a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 62 de la ley 38 de 2000, un particular puede solicitar la revocatoria de oficio de un acto administrativo, en caso tal que la entidad no haya ejercido dicha potestad legal; no

obstante, para que sea viable jurídicamente la solicitud por parte del tercero, debe demostrar un interés legítimo; o sea, debe probar que la emisión de ese acto administrativo le haya causado un perjuicio, aunado a que la solicitud debe enmarcarse dentro de alguno de los supuestos contenidos en la norma antes citada.

- **Incurrir en alguna de las siguientes cuatro (4) causales:**

El artículo objeto de análisis dispone 4 causales para que una entidad pueda revocar de manera oficiosa un acto administrativo en firme. (i) La primera es la falta de competencia, en otras palabras, el funcionario que profirió el acto no estaba facultado constitucional ni legalmente para ello; (ii) La segunda que el beneficiario del derecho declarado haya incurrido en falsedad para lograr que la resolución fuera expedida, es decir que dentro del procedimiento administrativo previo a la emisión del acto, el beneficiario haya aportado documentación falsa, alterada o simplemente haya mentido para alcanzar su objetivo; (iii) cuando el afectado manifieste estar de acuerdo en que la resolución que le concede el derecho sea revocada; (iv) Cuando exista una disposición legal que establezca que la resolución, de la manera en que fue emitida, debe ser revocada. Veamos cada una de ellas desde un escenario jurisprudencial:

Respecto a la causal descrita en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo, traemos a colación la sentencia de 11 de mayo de 2017, proferida por la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente N°762-15, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano, en donde la Sala exterioriza la buena aplicación e interpretación del numeral y artículo objeto de análisis:

Sentencia 11 de mayo de 2017:

El autor colombiano Jorge Enrique Santos Rodríguez, citado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, define la revocatoria del acto administrativo como "la extinción de la vida jurídica del acto administrativo unilateral e individual por la propia Administración con fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con apoyo en un cambio en las circunstancias de hecho o de una nueva interpretación de las mismas y, como

regla general, con efectos hacia el futuro, es decir, con efectos ex nunc". (Santos Rodríguez, Jorge Enrique. *Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 57) (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por Héctor Palacio, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 6671-2004 de 3 de diciembre de 2004, emitida por el director general de la Caja de Seguro Social. Fallo de 11 de diciembre de 2008. Ponente: Magistrado Adán Arnulfo Arjona L).

Tomando en consideración las anotaciones anteriores, así como de un análisis de las constancias procesales y demás elementos probatorios (incluido el expediente administrativo contentivo del Contrato n° 95 de 4 de julio de 2003), se desprende que, al momento de la expedición de la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, que resolvió admitir la solicitud de prórroga del referido Contrato n°.95 de 2003, a través del cual se otorgó a la concesionaria CONSTRUCTORA ALFA, S.A. derechos exclusivos para la extracción de minerales no metálicos (piedra de cantera), la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias carecía de competencia para el otorgamiento de una extensión de dicha concesión, pues, como lo indica el artículo 2 de la Ley N° 109 de 1973, por la cual se reglamenta la explotación y exploración de minerales no metálicos utilizados como materiales de construcción, cerámicas, refractarios y metalúrgicos, los contratos sobre la materia serán celebrados por la nación, representada por el Ministerio de Comercio e Industrias, y el peticionario; aunado al hecho que de acuerdo al artículo 294 del Código de Recursos Minerales, la Dirección Nacional de Recursos Minerales únicamente cuenta entre sus funciones la de recibir y tramitar las solicitudes relacionadas con concesiones mineras, y no la de otorgar concesiones o prórrogas a las mismas, ni mucho menos suscribir los contratos de concesión respectivos.

En virtud de lo anterior, la Sala Tercera considera que la actuación adoptada por la Administración obedeció a una correcta interpretación de la normativa que rige la revocatoria de los actos administrativos, por resultar aplicable lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley n°.38 de 31 de julio de 2000, quedando desvirtuados de igual forma los cargos endilgados al artículo 14 de la Ley N° 109 de 1973, que se refiere a las prórrogas de los contratos de concesión, y al artículo 36 de la Ley n°38 de 2000, pues la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias cumplió la normativa vigente en su totalidad, motivando adecuadamente los elementos jurídicos que sustentaron su decisión de revocar la Resolución N° 2014-113 de 25 de abril de 2014, mediante la cual se admitió la solicitud de prórroga del Contrato n°95 de 4 de julio de 2003, otorgado a la empresa CONSTRUCTORA ALFA, S.A. (s.p.)

En el presente caso, se ejemplifica la aplicación del numeral 1 del artículo 62 de la norma en mención, toda vez que una dependencia del Ministerio de Comercio e Industria, admitió por medio de un acto administrativo una solicitud de prórroga de una concesión sin estar facultada para ello; en consecuencia, la entidad luego de un análisis de su normativa decide revocar el acto administrativo con el cual se había admitido la solicitud de prórroga.

Sobre la causal descrita en el numeral 2 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo, la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, a través de Sentencia de 12 noviembre de 2008, en el negocio jurídico N°668-05, bajo la ponencia del Magistrado Víctor L. Benavides P, señaló que la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, actuó en derecho al emitir la Resolución n°.49-DGT-05 de 3 de agosto de 2005, que dejó sin efecto las certificaciones n°.1156 y 1157 fechadas 21 de julio de 2005 del Departamento de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo, sobre el particular la Sala Tercera indicó:

Sentencia 12 de noviembre de 2008:

A través del acto impugnado se dejan sin efecto las certificaciones n°1156 y 1157 a través de las cuales se establecía que los señores Luis Carlos Chang y David Valdés, habían sido escogidos como representantes sindicales del área de

las oficinas administrativas y área Hub de Panama Air Cargo Terminal (2005-2007), respectivamente.

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 en 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.

Luego de un estudio minucioso de las constancias probatorias y los antecedentes del caso, razona este Tribunal que existe clara certeza de que los Estatutos para el Sindicato Industrial de Empleados de Líneas Aéreas y Similares de la República de Panamá establecen en su artículo XXXIX que los representantes sindicales serán escogidos en Asamblea General y como excepción, si quedasen vacantes de una representación sindical, la Junta Directiva queda facultada para nombrarlos. Adicionalmente, podemos agregar que el artículo XL de los Estatutos de SIELAS acota que la máxima autoridad del Sindicato es la Asamblea General y que los representantes sindicales serán electos durante el mes de febrero de cada dos años y estarán en función el día primero de marzo siguiente a su elección.

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 Valdez, 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. Aunado a lo expresado, llama la atención de este Tribunal que esta Junta Directiva realizó esta elección en el mes de mayo, cuando el artículo XL del estatuto del SIELAS establece que la elección de los representantes sindicales será durante el mes de febrero.

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 Valdez. (s.p.)

De lo expuesto en la sentencia en mención, se observa como la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al percatarse que las certificaciones emitidas por el mismo, habían sido producto de declaraciones y documentación falsa, procede a revocar las mismas con base en la potestad legal que le concede el numeral 2 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, facultad legal que es secundada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al indicar en la sentencia que la entidad pública demandada actuó de conformidad a lo dispuesto en la norma antes citada. Por consiguiente, podemos decir que la revocatoria le brinda la oportunidad a la administración de corregir o enmendar errores en que haya incurrido al momento de emitir un acto administrativo.

En cuanto a la causal descrita en el numeral 3 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo, traemos a colación lo expuesto por la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia de 23 de julio de 2003, dentro del expediente N°565-02, bajo la ponencia del Magistrado Adán Arnulfo Arjona:

Sentencia 23 de Julio de 2003:

A esta consideración arriba la Sala tras estimar incorrecta la actuación del ente oficial de revocar oficiosamente el derecho de ascenso a la VIII etapa en el escalafón (reconocido mediante Resolución No. 551-98, de 1 de enero de 2001) a Priscilla Jiménez, con fundamento en un análisis al expediente de esta funcionaria (Cf. f. 26). Examen según el cual la demandante no tiene el derecho al ascenso al grado VIII en el escalafón porque posee un “Certificado de Maestría en Gerencia de Salud”, y de acuerdo con el Decreto N. 259 de 178 (Art. 17) se requiere que la especialización (maestría o doctorado) ha de ser en “Laboratorio Clínico”, para ser ubicados en la categoría superior a la que asista el respectivo profesional.

A juicio de esta Superioridad, la permanencia de la interesada en el grado respectivo durante los tres años que exige la norma reglamentaria, antes de proceder el ascenso, y la presentación del título que acredita la obtención de maestría en gerencia de la salud, previo análisis por arte de los organismos o dependencias respectivas de la institución, para luego dictar un acto que resta la certeza jurídica a lo actuado, así como al derecho adquirido, es un error de la Administración que no puede desconocer los derechos subjetivos de la demandante.

A juicio del Tribunal, la Administración no podía revocar oficiosamente tal derecho sin el consentimiento expreso de la persona afectada, en este caso, Priscilla Jiménez. (p. 662)

Por último, el numeral 4 de la norma objeto de estudio lo ejemplificamos con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 51 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, dispone lo siguiente:

Artículo 116. Facultad revisora. La Caja de Seguro Social, de oficio o a solicitud de parte interesada, está facultada para revisar los casos en los que se hayan resuelto prestaciones económicas, cuando compruebe que se ha incurrido en las siguientes causales: 1. Errores de cálculo. 2. Falta en las declaraciones. 3. Alteración en los datos pertinentes. 4. Falsificación de documentos. 5. Simulación de la invalidez por parte del paciente. 6. Falsedad en la calificación de la invalidez por la instancia correspondiente. 7. Cualquier error u omisión en el otorgamiento de tales prestaciones.

La Caja de Seguro Social solamente emitirá una nueva resolución, si de la revisión resultan modificadas tales prestaciones o revocadas las ya concedidas. En principio, los asegurados o sus dependientes no estarán obligados a devolver las sumas recibidas en exceso. No obstante, lo anterior, si las prestaciones hubieran sido pagadas a base de documentos, calificaciones, declaraciones o reclamos fraudulentos o falsos imputables al beneficiario, la Caja de Seguro Social exigirá la devolución de las cantidades ilícitamente percibidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiera lugar... (p.55)

Con base a lo expuesto, se observa que la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, faculta para revocar sus propios actos administrativos en materia de prestaciones económicas, cuando se hayan incurrido en el alguno de los supuestos contenidos en la norma antes citada. En ese orden de ideas, la facultad de revocar el acto administrativo no proviene de la ley general sobre procedimiento administrativo, sino de una ley especial, en el caso en particular la ley 51 de diciembre de 2005.

6. Características y finalidad de la revocatoria

La figura jurídica de revocatoria de actos administrativos, posee una serie de características propias, entre las cuales podemos mencionar que se trata de una **potestad**

legal que poseen las entidades públicas, ya que la misma está regulada en el artículo 62 de la ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo. En ese sentido, si no estuviese contemplada en la norma en mención, las entidades no pudiesen revocar de oficio ningún tipo de acto administrativo.

Otra peculiaridad de la figura objeto de estudio es su **carácter restrictivo**. Sobre el particular, la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, por medio de sentencia de 9 de noviembre de 2022, bajo la ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme, manifestó lo siguiente:

El artículo 62 de la Ley n°.38 de 2000, introduce en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la revocatoria de oficio, no hay que perder de vista, que dicha norma es taxativa al señalar que “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...”.

De allí queda claro, que la figura de la revocatoria, solo puede ser utilizada de forma restrictiva y atendiendo a las causales, que expresamente se establecen en ella. Entendiéndose que el carácter restrictivo que debe dársele a esta figura, obedece ciertamente al contenido de los actos que se pretenden revocar, los cuales se entienden como aquellos que reconocen o declaran derechos a favor de terceros. (s.p.)

De lo antes expuesto, se infiere que la facultad que posee la administración pública de revocar de oficio un acto administrativo, no es una potestad discrecional o conveniente en el ejercicio de sus funciones. Por el contrario, es una atribución sometida a los principios sobre los que se fundamente el derecho administrativo como el de buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica y a presupuestos o requisitos contenidos en la ley de manera expresa, por lo que su omisión trae consigo la posible declaratoria de ilegalidad del acto administrativo revocado, en contravención a los principios y reglas dispuestos en la norma.

Una tercera característica es que la revocatoria de oficio del acto administrativo es **unilateral y voluntaria** por parte de la administración pública, lo anterior toda vez que es la propia administración pública la que decide si revoca o no su propio acto administrativo en

firme, condicionada a que debe concurrir alguna de las causales antes mencionada. En esa línea de pensamiento, a través de la sentencia de 15 de abril de 2016, bajo la ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro del expediente n°.191-2016, manifiesta lo siguiente:

A partir de los estudios de la doctrina se plantea la problemática si en efecto es aceptable que se realice la revocatoria de los actos administrativos o no, ya que de ponerse en práctica la misma se enfrentarían y lesionaría dos principios del derecho como lo serían la seguridad jurídica y el principio de legalidad. El primero de ellos busca mantener la vigencia de los actos jurídicos; en tanto que el otro establece la obligación por parte del ordenamiento jurídico de desvanecer aquellas situaciones que violen los derechos consagrados en las normas jurídicas.

La Lógica pareciera indicar que pueden revocarse los actos administrativos, siempre y cuando los mismos resulten inoportunos, vayan en contra en realidad del interés público o simplemente resulte ilegales."

(Jované Burgos, Jaime Javier (2011). *Derecho Administrativo: Principios Generales de Derecho Administrativo*. Tomo I. Panamá, República de Panamá: Editorial Cultural Portobelo, página 264).

La figura de la revocatoria se caracteriza porque de acuerdo con su naturaleza jurídica, la revocatoria de los actos administrativos es siempre un acto voluntario y unilateral que lleva a cabo la administración pública, con la finalidad de rectificar o corregir los errores en la que pudo haber incurrido con anterioridad al emitir un acto administrativo. (p. 1270)

Por último, en cuanto a la finalidad de este instrumento jurídico, podemos decir que es un mecanismo de revisión, corrección y saneamiento, de las actuaciones finales y en firme emitidas por la administración pública. Con el objetivo de respetar y garantizar los principios de legalidad y seguridad jurídica dentro de las actuaciones del sector público para con los administrados. En ese sentido, traemos a colación la sentencia de 30 de diciembre

de 2021, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro del negocio jurídico N°804372020, en la cual externa lo siguiente:

La potestad de revocatoria del acto administrativo si bien es una medida excepcional mediante la cual la Administración, de forma unilateral o de oficio, anula un acto proferido por la propia Autoridad, lo cierto es que tiene por objeto salvaguardar el interés público tutelado por la entidad, en este caso, que todos aquellos funcionarios que se incorporen a la Carrera Migratoria bajo el Procedimiento excepcional de ingreso cumplan de forma igualitaria y unánime los requisitos y el procedimiento que ordenamiento jurídico establece; siendo este el motivo por el cual la Ley no deja al arbitrio de la Administración ponderar cuando aparece el interés público que motive una revocación específica. (s.p.)

7. Conclusiones

- El acto administrativo es el instrumento por excelencia, por medio del cual la administración pública crea, modifica y extingue situaciones jurídicas en beneficio o en contra de un particular o de la colectividad.
- La figura jurídica de revocatoria de los actos administrativos, es una potestad legal recogida en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo, que le brinda la posibilidad a los representantes legales de las entidades públicas de dejar sin efecto actos administrativos en firme, siempre y cuando se enmarquen en las causales establecidas en la norma en mención.
- La revocatoria de oficio por parte de cualquier ente público solo procede jurídicamente ante actos administrativos en firme, que otorguen derechos a terceros y se encuadre en alguna de las causales descritas en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio 2000, que regula el procedimiento administrativo.
- La revocatoria de un acto administrativo tiene como objetivo rectificar o corregir los errores en la que pudo haber incurrido la administración pública con anterioridad a la emisión de un acto administrativo, en aras de salvaguardar el interés público tutelado por la entidad.

Referencias bibliográficas

- Araúz, H. (2004) *La Jurisdicción Administrativa en Panamá*. Editorial Universal Books.
- Caballenas, G. (2001). *Diccionario Jurídico Básico*. Editorial Esquilo.
<https://unidaddegenerosgg.edomex.gob.mx/sites/unidaddegenerosgg.edomex.gob.mx/files/files/Biblioteca%202022/G%C3%A9nero%2C%20Sociedad%20y%20Justicia/GSJ-11%20Diccionario%20juri%CC%81dico%20elemental.%20Guillermo%20Cabanellas%20de%20Torres.pdf>
- Código Judicial de la República de Panamá. (2018). Editorial Sistema Jurídicos S.A.
- Constitución Política de la República de Panamá. (1941). Gaceta Oficial N°8425 de 3 de enero de 1941. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/08425_1941.pdf
- Constitución Política de la República de Panamá (1972), (Actualizada). Gaceta Oficial N°25176 de 15 de noviembre de 2004. https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/25176_2004.pdf
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp. 565-02, 23 de julio de 2003. <https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/1/2019/07/406/registro-judicial-julio-2003.pdf>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.668-2005, 12 de noviembre de 2008, <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.191-2016, 15 de abril de 2016, https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/01/rj2016-04.pdf
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp. 804372020, 30 de diciembre de 2021, <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. 9 de noviembre de 2022. <https://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/K.C.L.D.-c-Ministerio-de-Seguridad-Publica.pdf>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.283-06, 11 de diciembre de 2008, <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.762-15, 11 de mayo de 2017, <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Fraga, G. (2000) *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-44-Derecho-Administrativo.pdf>
- Franch Saguer, M. (2014). *Temas Actuales de Derecho Administrativo*. Impresiones Capral.
- García, E. (1999). *Introducción a la obra Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998*. Editorial Civitas.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. <http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/bitstream/54000/1344/1/Gordillo-%20Derecho%20administrativo.%20Tomo%20II.pdf>
- Hoyos, A. (2005). *El Derecho Contencioso Administrativo en Panamá*. Editorial Sistemas Jurídicos S.A. <https://uip.metabiblioteca.com/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=7501>

- Jované, J. (2011). *Derecho Administrativo*. Editorial Portobelo. <https://biblioteca.organojudicial.gob.pa/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=5120>
- Ley 19 de (9 de julio de 1991). *Por la cual se modifican, adicionan y derogan algunas disposiciones del Libro I del Código Judicial*. Gaceta Oficial 21832 de 18 de julio de 1991. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/codigo_judicial/leyes_modifican/ley_19_de_1991.pdf
- Ley 47 de (24 de noviembre de 1956). *Por la cual se reforma el título IV de la Ley 61 de 1946*. Gaceta Oficial Nº13113 de 1 de diciembre de 1956. https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/NORMAS/1950/1956/LEY/Administrador%20Legispan_13113_1956_12_1_ASAMBLEA%20NACIONAL_47.pdf
- Ley 38 de (31 de julio de 2000). *Que aprueba el Estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general, y dicta disposiciones especiales*. Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2000. https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2015/03/Ley38_mod.pdf
- Ley 51 de (27 de diciembre de 2005). *Que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones*. Gaceta Oficial 25453 de 28 de diciembre de 2005. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/11/Ley-51-de-2005.pdf
- Márquez Gómez, D. (Coord.). (2020). *Manual de derecho administrativo*. FCE - Fondo de Cultura Económica. <https://elibro.net/es/lc/upanama/titulos/130941>
- Zanobini, G. (2020). *Curso de derecho administrativo*. Ediciones Olejnik. <https://elibro.net/es/ereader/upanama/247514?page=258>