

Panamá, 6 de febrero de 2004.

Doctor  
Dámaso Solís Peña  
Director General del Registro Civil  
E. S. D.

Señor Director General:

Cumpliendo con nuestras funciones de asesor jurídico de la administración pública, tal y como lo establece la Ley 38 de 2000, damos respuestas a su nota 009/DGRC del 7 de enero de 2004, en la cual nos solicita nuestra opinión con relación a la anulación que de oficio adelanta la Dirección del Registro Civil sobre la inscripción de nacimiento 10-712-2274 a nombre de la menor Yaravis Iglesias Bonilla con sujeción a lo dispuesto en el Decreto del Tribunal Electoral 17 de 25 de noviembre de 2002.

Relacionado al tema de su consulta, 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 deberá formarse respetando sus elementos esenciales, a saber: competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento y forma". Con relación a los elementos causa y motivación, la referida ley explica que el primero se relaciona con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable y el segundo es el conjunto de factores de hecho y derecho que fundamentan la decisión.

Por otro lado, Jaime O. Santofimio Gamboa, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, agrupa los elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo en tres grupos:

1. El primero que recoge los elementos externos del acto, entre los que se pueden mencionar la competencia y la voluntad, los sujetos y las formalidades del acto.
2. El segundo grupo comprende los elementos internos como el objeto, motivos y la finalidad del mismo.
3. El tercer grupo se refiere al mérito u oportunidad para la producción del acto.

Específicamente en lo que se refiere a los elementos causa o motivo, el autor explica que la causa debe entenderse como el móvil o motivo determinante de la realización del acto administrativo, y básica para garantizar el debido proceso y la defensa de las personas relacionadas con la administración, al igual que la transparencia en la actividad pública. Las circunstancias de hecho o de derecho que provocan la emisión de un acto administrativo constituyen la causa o motivo del mismo. Y son precisamente estas circunstancias las que estructuran la decisión administrativa.

Para que un acto administrativo sea válido y produzca efectos jurídicos debe contener todos los elementos que lo conforman; y los mismos deben ser fundamentados en realidades y hechos veraces, ya que la voluntad y el criterio del funcionario público competente se basará en éstos al momento de emitir el correspondiente acto. No puede haber discrepancia entre lo realmente verdadero y lo que conoce el funcionario público como verdad; de presentarse esta discrepancia estamos en la presencia de una falsedad que atenta contra la validez del acto, una vez la misma sea probada.

Continuamos con lo que la doctrina nos expone sobre la validez y eficacia de los actos administrativos. La validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores. La validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico. La eficacia es una consecuencia del acto administrativo, que lo hace apto y capaz de producir los efectos para los cuales se le dio vida jurídica. La eficacia se proyecta a lo exterior del acto en búsqueda de sus objetivos y logro de sus finalidades. En resumen, la doctrina en general entiende eficacia como "la capacidad del acto para producir sus efectos, no desde un punto de vista potencial, sino efectivo". Por esta razón, los vicios y errores que puedan entorpecer la legalidad de un acto, es decir su validez, afectan de manera directa el logro de los fines del acto, esto es la eficacia del mismo.

El artículo 62 de la Ley 38 de 2000, dispone lo relativo a la revocación y anulación de oficio de una Resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, a saber:

1. Si fuese emitida sin competencia;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas;
3. Si el afectado consiente la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

Interpretamos que la norma en su numeral dos se refiere a causas o motivos falsos que fundamenten un acto administrativo; indiscutiblemente estamos ante la

presencia de un acto administrativo que al no ser veraces todos sus elementos constitutivos, éste no puede considerarse válido, en consecuencia no puede ser eficaz. Por lo cual puede ser revocado de oficio por la autoridad que lo emitió. Sin embargo, la ley dispone que contra la decisión de revocatoria o anulación, puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

En el caso que nos ocupa, es un acto administrativo emitido por la Dirección General del Registro Civil, específicamente, la inscripción del nacimiento 10-712-2274 a nombre de la menor Yaravis Iglesias Bonilla. En lo relacionado a la Revocación de inscripciones realizadas de la mencionada institución, el artículo 1 del Decreto 17 de 25 de noviembre de 2002, establece lo siguiente:

“que las inscripciones hechas por el Registro Civil, podrán ser revocadas o anuladas por la Dirección General, de oficio o a petición de cualquier tercero interesado, cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones falsas o haya aportado pruebas falsas para lograr su objetivo, siempre que la inscripción del hecho vital no se haya llevado a cabo en cumplimiento de la orden de un tribunal.”(el subrayado es nuestro)

Dentro de la documentación enviada a este despacho por usted, se encuentra copia de la Sentencia No 29 del 11 de diciembre de 2001 proferida por el Juzgado Octavo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial, en la cual en la página 5 en lo relativo a los Hechos Probados, se lee como sigue:

“El 1° de julio de 1999, comparecieron ante la Dirección General del registro Civil, ubicado en el Corregimiento de Calidonia, los señores Ibero I. Iglesias M. y Alismira A. Bonilla L. Declarando el nacimiento de la niña Yaravis Iglesias Bonilla, como hija de ambos, de lo cual se levanta el Acta de Nacimiento de la menor, siendo un hecho falso, ya que está acreditado que la niña es hija biológica de Aristenia Bonilla Llibre.” (el subrayado es nuestro)

En la referida sentencia, la representante legal de los señores Ibero Iglesias y Alismira Bonilla, acepta que efectivamente la menor es sobrina de los supuestos padres, pero que ellos quisieron a través de los medios legales apuntarla como verdadera hija, basados en razones de humanidad, toda vez que los padres biológicos de la niña tenían ya 5 hijos y no tenían como mantenerla.

El actuar por razones de humanidad, no justifica la declaración de un hecho falso; toda vez que la voluntad interna del órgano administrativo no va a ser conforme a los elementos reales y veraces del mundo exterior, por lo cual el fundamento de su actuación se verá viciado por la falsedad de quien pretende beneficiarse del acto.

Concluido nuestro análisis, concordamos con su criterio que la inscripción de nacimiento 10-712-2274 a nombre de la menor Yaravis Iglesias Bonilla, deberá ser anulada de acuerdo a lo que dispone el artículo 1 del Decreto del Tribunal Electoral 17 de 25 de noviembre de 2002. Con base en la documentación adjuntada a esta consulta y revisada por nuestro despacho, ha sido probado por otras instancias que la menor de edad fue inscrita como hija por su tía materna y su tío político, viciando con falsedad la estructura y fundamento del acto administrativo y como consecuencia directa afectando su validez y eficacia; siendo así, éste es incapaz de producir efectos jurídicos.

Contando con haber podido asistirle, reiterándole nuestras consideraciones y respeto,

Atentamente

*Original*  
*Elmado* } Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
                  } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/go/hf.