



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de julio de 2021
C-104-21

Su Excelencia
María Inés Castillo de Sanmartín
Ministra de Desarrollo Social
Ciudad.

Ref: Derogatoria de una resolución emitida por el extinto Tribunal Tutelar de Menores”

Señora Ministra:

Por este medio damos respuesta a su Nota N° 1018-DM-OAL-2021 de 23 de junio de 2021, recibida el día 29 del mismo mes, mediante la cual eleva consulta jurídica a esta Procuraduría de la Administración en relación a la derogatoria de una resolución emitida por el extinto Tribunal Tutelar de Menores, la cual formula en los siguientes términos:

- “1. ¿Quién sería el competente para derogar la Resolución No. 228 S.G. de 18 de septiembre de 1989, emitida por el ya desaparecido Tribunal Tutelar de Menores? ¿El Tribunal Superior de Menores; el Consejo Directivo de Padrino Empresario; el Pleno de la Corte Suprema de Justicia; u otra autoridad del Órgano Ejecutivo?”

Sobre el particular, es la opinión de la Procuraduría de la Administración que:

1. No hay autoridad competente para derogar la ut supra citada Resolución No. 228 S.G. de 18 de septiembre de 1989, emitida por el desaparecido Tribunal Tutelar de Menores, habida cuenta que ninguna de las autoridades citadas en su consulta, fueron las que emitieron dicho acto administrativo, por lo que en materia gubernativa, sólo podrán revocar sus propios actos, quienes lo hayan emitido; ello, al tenor de lo establecido en el artículo 62¹ de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”,

¹ Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”.

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.

el cual dispone que 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 ese sentido el acto administrativo lo emitió una institución ya desaparecida (el Tribunal Tutelar de Menores).

2. Tampoco podrían el Tribunal Superior de Menores ni el Consejo Directivo de Padrino Empresario, derogar la Resolución No. 228 S.G. de 18 de septiembre de 1989, porque la misma resulta y deviene ineficaz, por no haber sido promulgada en la Gaceta Oficial. Ello quiere decir, que dicha Resolución N°.228 S.G. de 1989, nunca nació a la vida jurídica.
3. En lo que respecta al Pleno, de la Corte Suprema de Justicia, no le está atribuida la función de revocatoria de los actos administrativo, por ser de competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa.

No obstante, es el criterio de este Despacho que, como el Ministerio de Desarrollo Social dictó la Resolución No. 317 de 21 de junio de 2018, “Que regula el Programa Padrino Empresario como un programa de Inclusión Productiva del Ministerio de Desarrollo Social” puede esta misma autoridad (*el Mides*), dictar una nueva resolución adicionando la citada Resolución No. 317, creando la conformación del Consejo Directivo del Programa Padrino Empresario, sin necesidad de recurrir a la derogación de ningún acto administrativo.

I. La consulta.

Inicia señalando que mediante la Resolución 228 S.G. de 18 de septiembre de 1989 dictada por el extinto Tribunal Tutelar de Menores, se instituyó el Programa Padrino Empresario, integrado por ocho personas que vienen a constituir el Consejo Directivo, una de las cuales era el Juez del Tribunal Tutelar de Menores, quien lo presidía.

Asimismo, la consulta señala que a través de la Resolución de 8 de agosto de 1996 dictada por el Consejo Directivo, se modificaron los artículos primero, segundo y cuarto de la Resolución No. 228 S.G de 18 de septiembre de 1989, en vista que para esta fecha, mediante Ley N° 3 de 17 de mayo de 1994, se había aprobado el Código de Familia, pasando a ser el Tribunal Tutelar de Menores, el Tribunal Superior de Menores, ahora Tribunal Superior de Niñez y Familia, y el Programa Padrino Empresario vino a formar parte integrante de la jurisdicción especial de menores adscrita al Órgano Judicial, replanteándose la conformación del Consejo Directivo con ocho miembros, uno de los cuales era el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, o el funcionario judicial en quien delegue su representación, quien ejercerá a su vez el cargo de Presidente del Consejo Directivo del Programa Padrino Empresario.

Posteriormente, el Ministerio de Desarrollo Social dicta la Resolución N° 317 de 21 de junio de 2018, el cual en sus artículos primero, tercero y noveno disponen:

“PRIMERO: Se adopta al Programa Padrino Empresario como un programa de inclusión productiva del Ministerio de Desarrollo Social”

...

TERCERO: El Programa Padrino Empresario cuenta con la supervisión de un Consejo Directivo cuyas funciones están contenidas en la Resolución No. 228 S.G de 18 de septiembre de 1989.”

...

NOVENO: Esta Resolución adiciona a la Resolución No, 093 de 2 de marzo de 2018 y empieza a regir a partir de su firma.”

Planteada así la situación, procedemos a emitir concepto sobre el particular. Veamos:

II. Fundamento de la Procuraduría de la Administración.

Después que se emitió la Resolución No. 228 S.G. de 18 de septiembre de 1989, dictada por el Tribunal Tutelar de Menores, y la Resolución No. 317 de 21 de junio de 2018, “Que regula el Programa Padrino Empresario como un programa de Inclusión Productiva del Ministerio de Desarrollo Social”, emanada de este Ministerio, se dictó la **Resolución de 8 de agosto de 1996**, del Consejo Directivo del Programa Padrinos Empresario, y la **Resolución No. 93 de 2 de marzo de 2018**, por el Ministerio de Desarrollo Social, “Por medio de la cual se establece que la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social actuará ante la organismos Internacionales en representación de los Programas Padrinos Empresarios, Redes Territoriales, los Programas Sociales del MIDES y la Oficina de Desarrollo Social Seguro.”, que en sus artículos primero y segundo, señala:

PRIMERO: Designar a la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social, como Dirección que realizará la representación y la intermediación en la gestión administrativa y financiera, entre los organismos internacionales el Programa Padrino Empresario, el Programa Redes Territoriales y la Oficina de Desarrollo Social Seguro”

...

TERCERO: Establece como programa del Ministerio de Desarrollo Social el Programa Padrino Empresario y al Programa Redes Territoriales.”

No obstante, de acuerdo con la información obtenida de la base de datos *Legispan* de la Asamblea Nacional y de la base de datos *InfoJurídica* de la Procuraduría de la Administración, la Resolución No. 228 S.G de 2 de marzo de 1989 ni la Resolución de 8 de agosto de 1996 del Consejo Directivo, fueron promulgadas en la Gaceta Oficial, motivo por el cual son ineficaces y no se deben aplicar, precisamente por falta de promulgación.

Al respecto, para la fecha en que se dictó la Resolución No. 228 de 18 de septiembre de 1989, estaba vigente el Decreto de Gabinete No. 26 de 7 de febrero de 1990, “Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Gaceta Oficial”, que en su artículo 1 dispuso que: “La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado, en el que se hará (sic) promulgación de las leyes, Decretos expedidos por el Consejo de Gabinete, Decretos

Ejecutivos, **Resoluciones** ... y cualquier acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general...”

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, señala que “Los decretos, **resoluciones** y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas generales o con efecto general, **solo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial**, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior”.

Como se puede apreciar, la Resolución No. 228 S.G. de 18 de septiembre de 1989, dictada por el Tribunal Tutelar de Menores y la Resolución de 8 de agosto de 1996 del Consejo Directivo debieron ser publicadas en la Gaceta Oficial por contener normas de carácter general, pero al no ser promulgadas, esas disposiciones tienen validez, pero son ineficaces.

En fallo del 31 de enero de 1996 la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia al referirse a este aspecto señaló:

“[...] Por otro lado señala la Corte en la Sentencia en comento, que el Acuerdo Municipal N° 11 de 1990 **no fue publicado en la Gaceta Oficial** como lo exige el artículo 39 de la Ley 106 de 1973 **para que el mismo tenga efectos legales** y sea de forzoso cumplimiento, o de lo contrario sus disposiciones no pueden ponerse en vigor.

[...]

En este orden de ideas se reitera tal como lo expresa la Sentencia de inconstitucionalidad de 12 de mayo de 1995, el Auto de 14 de junio de 1995 y la reciente Sentencia de 18 de mayo de 1995, que un fenómeno es la existencia jurídica de un acto administrativo y otro es su validez jurídica. En el caso particular del Acuerdo N° 11 de 1990 se puntualiza que el mismo tuvo existencia jurídica más no validez, obligatoriedad o exigibilidad jurídica **puesto que nunca fue publicado en la Gaceta Oficial**. La existencia jurídica depende de la sanción del un acuerdo municipal determinado, **pero su validez jurídica depende de su promulgación, es decir, de que se cumpla con el requisito indispensable de la publicidad** que exige concretamente el artículo 39 de la Ley 106 de 1973” (Las negritas son del Despacho).

De igual forma, mediante fallo del 30 de agosto de 1996, la Sala se pronunció así:

“En este sentido, el artículo 15 del Código Civil establece que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, mas dicha obligatoriedad y aplicación están supeditadas a que los mismos cumplan con los requisitos de validez y eficacia. Dicha postura ha sido reiterada en diversas ocasiones por la Sala Tercera, tal como se establece en la sentencia 15 de noviembre de 1994 que es del tenor siguiente:

'La Sala comparte el criterio del señor Procurador de la Administración porque si bien la Resolución N° 53-90 de 1990 debe ser publicada en la Gaceta Oficial, la omisión de dicha publicación no vicia el acto de nulidad, sino que afecta su eficacia, toda vez que la publicación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatoria u oponible a los administrados (PENAGOS, Gustavo, "El Acto administrativo, Cuarta Edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1987, p. 863)'

Estima la Sala Tercera que le asiste razón a la parte actora, ya que en este caso la Comisión de Prestaciones mal puede utilizar como sustento jurídico un acto administrativo (Reglamento de Prestaciones del Seguro de Riesgo Profesional), que si bien es cierto es válido pues, en su formación reúne los requisitos que la ley exige para nacer a la vida jurídica, no es menos cierto que hasta su promulgación en 1995, fue ineficaz ya que al no ser promulgado en la Gaceta Oficial desde el momento de su emisión carecía de capacidad para producir los efectos jurídicos que el ordenamiento ha previsto para la función administrativa que ejerce."

Ahora bien, esta Procuraduría observa que como consecuencia de la promulgación de la Ley 40 de 26 de agosto de 1999, *del régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia*, el otrora Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia pasó a constituirse en la autoridad competente para llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de las acciones a los adolescentes, incluida la administración de los centros de cumplimiento y de custodia, entre los cuales estaban incluidos aquellos que con la entrada en vigencia del Código de la Familia quedaron bajo la responsabilidad de los juzgados de niñez y adolescencia (art. 681 y 683 del Código de la Familia), y de ahí que es indiscutible la facultad que tiene el Ministerio de Desarrollo Social en lo que respecta a reglamentar una materia que ya venía regulada por una resolución dictada por un órgano que dejó de existir, por lo que no vemos impedimento alguno para que dicho Ministerio adicione la Resolución No. 317 de 2018, y así la materia a la que se referían las aludidas resoluciones quedarían reguladas por la nueva resolución.

Lo anterior porque hay que ver que la Resolución No. 317 de 21 de junio de 2018 señala en su artículo segundo que el Programa Padrino Empresario "está dirigido a la atención de los adolescentes de 15 a 17 años en condiciones de vulnerabilidad social, a través de asignación de becas de pasantía laborales, mediante su atención integral impulsando su inclusión productiva, desarrollo educativo y habilidades blanda", y en su artículo octavo señala que "el Programa de inclusión productiva se regirá a través de un Manual Operativo (MO) que será aprobado mediante regulación del Ministerio de Desarrollo Social."

Por todo lo anterior, esta Procuraduría concluye en los siguientes términos:

1. No hay autoridad competente para derogar la ut supra citada Resolución No. 228 S.G. de 18 de septiembre de 1989, emitida por el desaparecido Tribunal Tutelar de Menores, habida cuenta que ninguna de las autoridades citadas en su consulta, fueron las que emitieron dicho acto administrativo, por lo que en materia gubernativa, sólo podrán revocar sus propios actos, quienes lo hayan emitido; ello, al tenor de lo establecido en el artículo 62 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000,

que “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, el cual dispone que 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 ese sentido el acto administrativo lo emitió una institución ya desaparecida (el Tribunal Tutelar de Menores).

2. Tampoco podrían el Tribunal Superior de Menores ni el Consejo Directivo de Padrino Empresario, derogar la Resolución No. 228 S.G. de 18 de septiembre de 1989, porque la misma resulta y deviene ineficaz, por no haber sido promulgada en la Gaceta Oficial. Ello quiere decir, que dicha Resolución N°.228 S.G. de 1989, nunca nació a la vida jurídica.
3. En lo que respecta al Pleno, de la Corte Suprema de Justicia, no le está atribuida la función de revocatoria de los actos administrativo, por ser de competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa.

Esta Procuraduría recomienda al Despacho de la señora Ministra que, como el Ministerio de Desarrollo Social dictó la Resolución No. 317 de 21 de junio de 2018, “Que regula el Programa Padrino Empresario como un programa de Inclusión Productiva del Ministerio de Desarrollo Social” puede esta misma autoridad (*el Mides*), dictar una nueva resolución adicionando la citada Resolución No. 317, creando la conformación del Consejo Directivo del Programa Padrino Empresario, sin necesidad de recurrir a la derogación de ningún acto administrativo.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac