



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de julio de 2023
Nota C-106-23

Licenciada
Sara Pedreschi
Directora General
Dirección General de Carrera Administrativa
Ciudad.

Ref.: Revocación o anulación de oficio de resoluciones en firme, en las que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros.

Señora Directora:

Por este medio damos respuesta a su nota DIGECA No.101-01-DG-460-2023, recibida en este Despacho el 3 de julio del corriente, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría respecto a la anulación o revocación, de oficio de una resolución en firme, en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros. Veamos:

I. Lo que se consulta

“¿Si la Directora General de la Dirección General de Carrera Administrativa, puede anular o revocar de oficio una resolución en firme, en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, como lo es el caso del acto a través del cual se le confiere el certificado de estatus de Carrera Administrativa, a un servidor público que pertenece a otra Carrera Pública distinta a la Carrera Administrativa o un grupo regulado por leyes especiales...”

II. Criterio Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

En atención a lo consultado, debemos indicar, que compartimos el criterio expuesto por la Dirección General de Carrera Administrativa, respecto a que *no se les debió conferir el certificado de estatus de Carrera Administrativa, a todos aquellos servidores públicos que desempeñan cargos que pertenecen a otras carreras públicas distintas a la Carrera Administrativa o cargos regulados por leyes especiales dada la prohibición que se establece en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997... razón por lo cual, la Dirección General de Carrera Administrativa, aplicando supletoriamente la Ley 38 de 2000, estima que puede anular o revocar de oficio, las resoluciones y las certificaciones de estatus de Carrera Administrativa, que se hayan efectuado a servidores públicos que pertenecen a otras Carreras Públicas o grupos regulados por leyes especiales, al haberse emitido tales actos administrativos, con infracción de una norma jurídica vigente; no obstante, debemos indicar que la normativa correcta aplicable es el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 “Que adopta el Texto Único*

de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017” ya que, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 222 de 1997, como fue modificado por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 44 de 11 de abril de 2008, no se encuentra vigente, debido a que este último Decreto, fue derogado por la Ley 43 de 30 de julio de 2009.

Dicho esto, debemos señalar que ciertamente a la Administración le es permitido revocar sus propios actos con fundamento en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, tal como quedó modificado por la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, en la cual se reconocen cuatro (4) supuestos en que la revocatoria de un acto administrativo es procedente.

Bajo ese concepto, la revocatoria del acto administrativo procede contra aquellos actos en firme (actos definitivos), que reconocen o declaran derechos subjetivos o individuales a favor de terceros, que en atención a los términos expuestos en su consulta, son aquellas *resoluciones y certificaciones de estatus de Carrera Administrativa, que se efectuaron en favor de servidores públicos que pertenecen a otras Carreras Públicas o grupos regulados por leyes especiales*, al supuestamente contravenir el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018.

En ese mismo orden de ideas, la Sala Tercera de lo Contenciosos Administrativo y Laboral, mediante fallo de 11 de diciembre de 2008 indicó: “... *la revocatoria de oficio es una potestad de la Administración Pública que debe utilizarse de forma restrictiva, la cual 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*”. Además, ha señalado que “*la viabilidad de aplicar el artículo 62 de la ley 38 de 2000, dependerá de que estemos frente a una resolución en firme en que la autoridad haya adoptado una decisión que reconozca derecho a terceros¹*”; por lo cual, si se cumple con las presupuestos contenidos en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, pudiese ser revocado el acto administrativo que la Autoridad General de Carrera Administrativa *efectuara en favor de servidores públicos que pertenecen a otras Carreras Públicas o grupos regulados por leyes especiales*.

No obstante, es preciso destacar, que, además de la revocatoria, existe la figura jurídica de la anulación de pleno derecho, la cual es diferente a aquella, tomando en consideración que, aunque la revocatoria tiende a la invalidez del acto en sede administrativa, la anulación puede ocurrir cuando la actuación administrativa incumple con alguno de los elementos propios y naturales a su emisión, por lo cual, deberá la Administración, previo análisis de cada caso, determinar si lo que procede es la revocatoria del acto administrativo con base al artículo 62 de la Ley 38 de 2000, o la anulación de pleno derecho con base al numeral 2 del artículo 52 *ibidem*.

Sobre el tema objeto de su consulta, debemos indicarle que este Despacho mediante las Notas C-043-15 de 9 de junio de 2015, C-084-16 de 16 de agosto de 2016, C-100-17 de 24 de noviembre de 2017, C-007-18 de 2 de febrero de 2018 y C-054-21 de 27 de abril de 2021, se ha pronunciado respecto a la revocatoria o anulación del acto administrativo.

¹ Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 31 de marzo de 2015, Demanda de Plena Jurisdicción, Embutidora Don Vincenzo, S.A. vs Administrador Regional de Aduanas, Zona Oriental.

III. Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

A. De la Dirección General de Carrera Administrativa.

La Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), es una autoridad autónoma en cuanto a determinar su presupuesto y sus recursos, resolver los asuntos inherentes a su funcionamiento interno y para el desarrollo de las normas de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa².

En ese mismo orden de ideas, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), ajustará su actuación a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley de Carrera Administrativa y los reglamentos que se dicten para su desarrollo³ y tendrá entre sus funciones, la de “Autorizar la creación de los cargos de carrera administrativa y conferir el certificado de status respectivo a quienes cumplan los requisitos para ser considerados como tales servidores públicos⁴”.

Dicho esto, podemos concluir que la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), es la encargada de todo el desarrollo de la normativa aplicable a la Ley de Carrera Administrativa, lo que incluye conferir las certificaciones de aquellos servidores públicos que cumplen con los requisitos para pertenecer a la Carrera Administrativa.

B. De la Carrera Administrativa.

El numeral 44, del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, desarrolla el concepto de servidor público y a su vez, los clasifica en tres grupos, veamos:

“Servidor público: Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los Servidores Públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

- 1. Servidores públicos de carrera.⁵*
- 2. Servidores públicos de Carrera Administrativa.⁶*
- 3. Servidores públicos que no son de carrera.⁷*

² Numeral 10 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 “Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017”

³ Artículo 8 ibídem.

⁴ Numeral 8 del artículo 9 ibídem.

⁵ Servidores públicos de carrera: Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.

⁶ Servidores públicos de carrera administrativa: Son los servidores públicos que han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las leyes

⁷ Servidores públicos que no son de carrera: Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular aquellos excluidos de las carreras públicas por la

Respecto a la clasificación anterior, tenemos que el artículo 5 ibídem, refiere que “La Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales”.

Expuesto lo anterior, podemos colegir que, a pesar de que la Carrera Administrativa, es obligatoria para todas las dependencias del Estado bajo los criterios contenidos en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, existen instituciones que se rigen por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales; lo cual se preferirá o aplicará, estas, por ser específicas, sobre aquellas de carácter general⁸, dicho de otra manera, son servidores públicos de carrera administrativa, aquellos que han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la presente Ley 9 de 1994 y sus modificaciones, y además que no pertenezcan a ninguna otra carrera ni estén expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las leyes; por lo cual, aquellos que soliciten ser certificados por la Dirección General de Carrera Administrativa bajo la referida Ley 9 de 1994, no deberán pertenecer a ninguna otra carrera ni estar expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las leyes.

C. De la Revocación y la Anulación del Acto Administrativo:

Es preciso señalar, que la regla general es que los actos de la administración, al presumirse legales, deben ser mantenidos y respetados en todas sus partes; salvo que sean denunciados ilegales o que la propia administración los revoque o los anule con fundamento en una causal establecida por la ley; por lo que en ambos supuestos, las personas que han sido afectadas pueden, si lo tiene a bien, demandar su ilegalidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

1. De la Revocatoria del Acto:

- En la dogmática jurídica general.

La Real Academia de la Lengua Española define la palabra revocar como: dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; y revocación como el acto jurídico que deja sin efecto otro anterior, por la voluntad del otorgante. En ese sentido, la revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos administrativos (jurídicos) por voluntad del autor o de las partes.

Cabe resaltar que, por un principio de seguridad procesal el órgano jurisdiccional no puede revocar de oficio ni en forma ilimitada sus resoluciones; por lo tanto, se ha sostenido que un principio de justicia y orden social, exige la estabilidad de los derechos concedidos a las partes en un juicio y la firmeza del procedimiento. Esta seguridad, firmeza y orden abarcan el

Constitución vigente. Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así: 1. De elección popular 2. De libre nombramiento y remoción 3. De nombramiento regulado por la Constitución 4. De selección 5. En período de prueba 6. En funciones 7. Eventuales.

⁸ Numeral 1 del artículo 14 del Código Civil: “Las disposiciones relativas a un asunto especial, o a negocio o casos particulares, se prefiere a las que tengan carácter general.”

encadenamiento sucesivo de las diversas etapas del proceso, de tal manera que no pueda volverse una etapa concluida definitivamente por una mera revocación.

- En el Derecho Administrativo panameño.

La revocatoria del acto administrativo se encuentra establecida en Título III del Libro Segundo, sobre Procedimiento Administrativo General de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, y está sustentada bajo el principio que establece que cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin que se enmarque específicamente en una de las causales legales especiales para la revocatoria.

Por su parte, el artículo 62 de la citada Ley N°.38 de 2000, modificado por el artículo 3 de la Ley N°.62 de 23 de octubre de 2009, prescribe que los actos que hayan creado una situación jurídica particular, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin que operen de forma especial unas de las causales o elementos de revocación, los cuales son:

“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.”

De la citada norma se colige que, entre las causales o elementos que se establecen para que se dé la revocatoria del acto de manera oficiosa están:

1. La falta de competencia de la Autoridad que emitió dicho acto, es decir que no estaba facultada por mandato constitucional y/o legal para tal fin,
2. Cuando el beneficiado con dicho acto administrativo, haya incurrido en declaraciones o aportado pruebas falsas para obtener ese beneficio.
3. Se observa la exigencia del consentimiento del respectivo afectado, lo que conlleva que la administración no pueda revocar un acto del cual se derivan derechos subjetivos y personales, a favor de un sujeto de derecho a menos que exista consentimiento de la persona afectada. A su vez, se desprende de este artículo, una regla y principio general del derecho administrativo panameño sobre la intangibilidad de los actos de carácter

particular y concreto que reconozca un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría.

4. Cuando una norma especial disponga alguna otra causal, distinta a las anteriormente expuestas.

De las observaciones anteriores se desprende que la revocación procura un estudio de viabilidad del acto, desde su conveniencia y oportunidad; aunado a ello si bien es cierto que se puede revocar del mismo modo por razones de incumplimiento de los elementos jurídicos del acto, esta materia es más propia de la anulación.

2. Diferencias entre la Anulación y Revocación del Acto Administrativo:

- En cuanto a la figura de la anulación del acto.

El control que la propia Administración ejerce, versa sobre la juridicidad de sus actos, impidiendo su subsistencia cuando están afectados de un vicio, que no admite convalidación como lo es el que produce la nulidad absoluta. En tal caso, la Administración se encuentra facultada en cualquier tiempo, de oficio o a instancia de parte para “reconocer” la nulidad aludida, con efectos “*ex tunc*”, es decir desde siempre.

- En cuanto a la figura de la revocación del acto.

La misma estaría constituida por la constatación de un vicio de nulidad relativa en el acto objeto del control administrativo que, por ser convalidable tiene un destino que depende de la Administración o bien por motivo de inoportunidad o inconveniencia respecto al interés tutelado y cuya potestad se ejerce con efectos exclusivamente hacia el futuro “*ex nunc*”.

Por otro lado, si la administración estima que expidió un acto con prescindencia de la debida competencia, y no puede obtener el consentimiento de las personas que se puedan ver afectadas, no le está permitido revocar unilateralmente el acto; sino iniciar el procedimiento administrativo de anulación contemplado en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley N°.38 de 2000 (***revocación por incompetencia***). En este tipo de procedimientos se le debe brindar a las personas afectadas todas las garantías del debido proceso administrativo, propiciando con ello, que dichos sujetos demanden su anulación, utilizando la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido, el artículo 52 de la Ley No. 38 de 2000, dispone lo siguiente:

Artículo 52. *Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados en los siguientes casos:*

1. *Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;*
2. *Los dictados por autoridades incompetentes;*
3. *Aquellos cuyo contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;*
4. *Los dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;*

5. *Los que graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.*"

Como bien puede observarse, la anulación de pleno derecho es diferente a la revocatoria, tomando en consideración que, aunque la revocatoria tiende a la invalidez del acto en sede administrativa; la anulación puede ocurrir cuando la actuación administrativa incumple con alguno de los elementos propios y naturales a su emisión.

Por otra parte, en el supuesto que el acto administrativo haya sido producto de declaraciones y pruebas falsas, la Administración, de manera oficiosa, puede revocar sus actos siempre y cuando se cumplan dos condiciones esenciales:

- Que se trate de pruebas o elementos fundamentales, sin los cuales no se habría producido el acto administrativo, es decir, aquellas pruebas o elementos que han propiciado en el administrador la convicción de que el estado de las cosas era de una determinada manera, cuando en realidad los hechos eran distintos y contrarios.
- Que se haya efectuado un proceso de serena constatación de las declaraciones y pruebas aportadas, del cual surja la conclusión contundente y rotunda de que la Administración no tuvo la posibilidad de conocer, de parte del ciudadano, la verdadera situación de hecho y de derecho. Es decir que la Administración se percate del engaño y éste sea constatable.

A pesar que no es dable pronunciarnos en esta ocasión, respecto de la procedencia de la revocatoria de las Resoluciones o certificaciones que la Autoridad General de Carrera Administrativa efectuara en favor de servidores públicos que pertenecen a otras Carreras Públicas o grupos regulados por leyes especiales, debemos indicarle que este tipos de actos están siempre sujetos a ser demandados ante la esfera jurisdiccional.

Sobre este tema (*de la nulidad*), el profesor y jurista francés GASTÓN JEZÉ, especialista en derecho administrativo, señaló en su obra: "Principios Generales del Derecho Administrativo", que los medios técnicos mediante los cuales se pone en ejecución la sanción jurídica de la nulidad, son dos: la vía administrativa y la jurisdiccional⁹"; siendo esta última la que correspondería de ser el caso, activarla ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Agrega el autor en su obra, lo siguiente:

" ...

II. --- *Vía jurisdiccional*

I.--Es el procedimiento más eficaz para asegurar la observancia minuciosa de la letra y el espíritu de las prescripciones legales y reglamentarias.

⁹ Cfr. Página 262, de la Obra citada.

En el derecho público francés, las reglas generales del recurso jurisdiccional derivan de la naturaleza jurídica de la resolución de desinvestidura definitiva (cesantía, destitución, etcétera), acto condición unilateral.

II.---La vía jurisdiccional *normal* es el *recurso de nulidad por exceso de poder ante el Consejo de Estado* estatuyendo en lo contencioso, en las condiciones normales de tal recurso.

La vía jurisdiccional es excelente pero demasiado lenta. A menudo, sobre todo para los agentes electivos, esta lentitud transforma el recurso en una *censura doctrinal*.

Sólo es posible el recurso de nulidad cuando un vicio de procedimiento afecta de nulidad la resolución que dispone la cesantía.

Cuando tal resolución, *regular en otros aspectos*, no ha sido precedida de *preaviso* y no se ha pagado la *indemnización por licenciamiento*, no puede anularse, el recurso por abuso de poder deberá rechazarse, pues la acción a deducir es una acción por indemnización.¹⁰

III.---El recurso de *nulidad del decreto de remoción* puede deducirlo, *exclusivamente*, el agente público *personalmente* afectado, cualquiera que sea. Hay aquí una diferencia con el recurso deducido contra una resolución que nombra o promueve. Se explica esta diferencia porque un nombramiento ilegal puede perjudicar a todos los que pertenecen al servicio, suscitándoles un competidor o postergándoles en su ascenso. Pero una cesantía, una destitución, no lesiona directamente a los agentes pertenecientes al servicio, a quienes no afecta.

Es indudable que ellos tienen interés en que se observen los procedimientos prescritos para las cesantías, destituciones, etc., a fin de que no existan precedentes desfavorables. Según el Consejo de Estado, esta circunstancia legitima la *intervención* de las asociaciones profesionales de funcionarios, pero no un recurso directo."¹¹

Vemos que se desprende con meridiana claridad que el autor resalta el hecho que, a través de la vía jurisdiccional, lo que se busca es la anulación de un acto administrativo no porque afecte a alguien en particular, sino porque viola el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, lo que se pretende con esta acción, es que la autoridad competente en vía jurisdiccional, declare que el acto administrativo es violatorio de una norma jurídica; es decir, que esta nulidad tendrá por objeto la protección del ordenamiento jurídico y, por ende, de la sociedad en su conjunto cuando se vea alterado por un acto administrativo dictado, por un funcionario o entidad pública, que se aparta de la conducta exigida por la ley.

¹⁰ Página 265 Ibidem.

¹¹ Página 266 Ibidem.

IV. Consideraciones Finales

Para concluir, este Despacho considera que, la Dirección General de Carrera Administrativa, podrá actuar en función a lo siguiente:

1. Si el acto administrativo por medio del cual la Dirección de General de Carrera Administrativa concedió certificaciones de Carrera Administrativa a favor de servidores públicos, se enmarcan dentro de los supuestos que establece el artículo 62 de la Ley N°38 de 2000: a) falta de competencia; b) declaraciones falsas o se hayan aportado pruebas falsas; c) si el afectado consiente en la revocatoria; y d) cuando así lo disponga una norma especial; deberá la Administración previo análisis de cada caso, determinar si lo que procede es la revocatoria del acto administrativo con base al referido artículo 62, o la anulación de pleno derecho con base al numeral 2 del artículo 52 *ibidem*.
2. Solicitar la nulidad del acto en vía jurisdiccional, tomándose en cuenta que se deben observar los requisitos establecidos en el artículo 43 de la Ley N°.135 de 1943, modificado por el artículo 26 de la Ley N°.33 de 1946, al poder ser considerado el acto administrativo violatorio al ordenamiento jurídico.

Esperamos de esta manera haberle orientado respecto del tema consultado, con base en lo que señala el ordenamiento positivo; no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mr
C-101-23

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**