

C-No.130

Panamá, 9 de julio de 2004.

Licenciado

**ALBERTO E. TELLO G.**

Director Ejecutivo del Instituto Panameño

Autónomo Cooperativo -IPACCOOP-

E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Por este medio doy respuesta a la consulta que me formuló mediante Nota D.E./No.337/2004, que guarda relación con solicitud de revocatoria de la resolución D.E./ No.29/2004 calendada 16 de marzo de 2004, emitida por el Instituto Panameño Cooperativo.

I. Antecedente.

Esta consulta lleva como antecedente el hecho de que la Dirección Provincial del IPACCOP, realizó una revisión el día 19 de febrero de 2004 a los libros contables de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Istmeña de Trabajadores, R.L. (CACIT., R.L., percatándose con ello que la misma tenía desactualizados sus registros contables, esto se evidenciaba en el Libro de Diario Combinado y el Libro Mayor. Lo cual dio por resultado que dicha Dirección Provincial emitiera amonestación a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Istmeña de Trabajadores, R.L., (CACIT, R.L.), a través de Nota D.E./325/2004 calendada 19 de febrero de 2004.

Posteriormente, la Dirección Ejecutiva dicta la Resolución D.E./No.29/2004, calendada 16 de marzo de 2004, en la cual impone multa de ciento cincuenta balboas (B/.150.00) a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Istmeña de Trabajadores, R.L., debido a la desactualización del Libro de Diario Combinado y el Libro Mayor.

Pero ahora, la representante legal de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Istmeña de Trabajadores (CACIT, R.L.), a objetado la nota D.P.P/325/2004, por considerar que dentro de dicha nota no se concedió término a la parte afectada

para que subsanara la falta y en tal sentido estiman que la Resolución D.E/No.29/2004 puede ser revocada de conformidad al artículo 62.

Importa señalar que, dentro del derecho administrativo el principio general es la irrevocabilidad de los actos administrativos, en base al cual los actos administrativos que reconocen u otorgan derechos subjetivos a favor de particulares no pueden ser revocados de oficio por la administración pública. Este principio cardinal del Derecho Administrativo, sin embargo, no tiene un carácter absoluto, pues tanto la doctrina como diversas legislaciones admiten la posibilidad de que la administración, ante supuestos fácticos excepcionales, revoque de oficio sus propias decisiones. El tratadista Miguel Marienhoff, por ejemplo, alude a uno de estos supuestos fácticos al indicar que, **“Los actos administrativos pueden ser revocados por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, es decir, para satisfacer requerimientos del interés público, lo cual, en principio, constituye actividad propia de la Administración Pública y así lo acepta la doctrina. El mismo autor define la revocación como la extinción de un acto administrativo dispuesta por la propia Administración Pública, para satisfacer actuales exigencias del interés público o para restablecer el imperio de la legitimidad”**.<sup>1</sup>

En el derecho comparado la revocación de los actos administrativos también es objeto de regulación. En Colombia, por ejemplo, el artículo 69 del Código Contencioso-Administrativo establece como causales de revocación directa de los actos administrativos, la manifiesta oposición de éste a la Constitución Política o a la Ley, su inconformidad con el interés público o social, o si el acto atenta contra él o causa agravio injustificado a una persona. No obstante ello, tratándose de actos creadores de una situación jurídica de carácter particular y concreta o que reconozcan un derecho de igual categoría, el artículo 73 ibídem establece que pueden ser revocados, pero con el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

De forma similar sucede en España, en donde la ley faculta a la administración pública para revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitidas por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.<sup>2</sup>

En Panamá, el tema relativo a la revocación oficiosa de los actos administrativos vino a ser legalmente regulado en el Título III del Libro II de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,<sup>3</sup> denominado “De la Revocatoria de los Actos Administrativos”.

---

<sup>1</sup> Marienhoff, Miguel. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo II. 4ª ed. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1993. pág. 576. Citado en Fallo de 15 de noviembre de 2000, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Panamá, en Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción. Registro Judicial. Noviembre . 2000. Pág.295.

<sup>2</sup> Cfr. Ley 30 de 26 de noviembre de 1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común de España.

<sup>3</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 24.109 de 2 de agosto de 2000.

El artículo 62 de esta Ley, recoge cuatro supuestos en que las entidades públicas pueden revocar los actos administrativos que reconocen o declaran derechos a favor de terceros, esta norma es del siguiente tenor literal:

“ARTÍCULO 62. 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, 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 todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero o Personera Municipal; del Fiscal o de la Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial; y de la Procuradora o del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, puede el interesado 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.”

## II. EL Acto a Revocar.

Copiada la norma regulatoria, examinemos ahora la Resolución que constituye el acto del cual se pide su revocación, a fin de analizar si se enmarca en los supuestos contemplados por la disposición in exámine, texto que reza:

**“LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL INSTITUTO PANAMEÑO AUTÓNOMO COOPERATIVO EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES; Y**

**CONSIDERANDO:**

Que el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo es una institución económica y administrativamente autónoma, que tiene a su cargo la Formulación, Dirección, Planificación y Ejecución de la Política Cooperativista del Estado.

Que como institución rectora de la cooperativas el IPACCOOP tiene competencia privativa sobre las actividades que realicen las cooperativas dándoles las autorizaciones o sanciones correspondientes.

Que la **Cooperativa de Ahorro y Crédito Istmeña de Trabajadores, R.L.**, ha infringido el Artículo 125 de la Ley 17 del 1<sup>a</sup> de mayo de 1997 y el Artículo 68 acápite "d" del Decreto Ejecutivo No. 137 de 5 de noviembre de 2001, por no llevar actualizados sus Libros Contables que corresponden; al Libro Diario Combinado y el Libro Mayor, por lo que la Dirección Ejecutiva del IPACCOOP, en uso de sus facultades legales;

#### **RESUELVE:**

**Primero:** Imponer como en efecto impone a la **Cooperativa de Ahorro y Crédito Istmeña de Trabajadores, R.L.**, una multa por la suma de ciento cincuenta balboas con 00/100 (**B/.150.00**), por no llevar actualizados sus Libros Contables que corresponden; al Libro Diario Combinado y el Libro Mayor.

**Segundo:** Ordenar a la **Cooperativa de Ahorro y Crédito Istmeña de Trabajadores, R.L.**, que actualice sus Libros Contables que corresponden; al Libro Diario Combinado y el Libro Mayor, dentro del término de 30 días contados a partir de la notificación de la presente resolución.

**Tercero:** Ordenar a la **Cooperativa de Ahorro y Crédito Istmeña de Trabajadores, R.L.**, que cancele la multa antes indicada en las oficinas del instituto Panameño Autónomo Cooperativo dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente resolución.

**Cuarto:** El no pago de la multa y la no actualización de los Libros Contables que corresponden; al Diario Combinado y el Libro Mayor dentro del término establecido en la presente resolución se considerará desacato, por lo que a la cooperativa se le impondrá una sanción pecuniaria sin menoscabo de otras sanciones que puedan imponerse conforme la Ley 17 del 1<sup>a</sup> de mayo de 1997.

**Fundamento Legal:** Artículo 125 y 135 de la Ley 17 del 1<sup>a</sup> de mayo de 1997 y el Artículo 68 acápite “d” del Decreto Ejecutivo No. 137 de 5 de noviembre de 2001.

Dada en la ciudad de Panamá a los dieciséis (16) días del mes de marzo de dos mil cuatro (2004).

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”.**

El artículo 62 de la citada Ley 38 de 2000, señala de forma clara que los actos que hayan creado una situación jurídica particular, o reconocido un derecho a favor de un tercero, podrán ser revocados siempre que ocurran los supuestos enumerados en la norma.

Así, del tenor del artículo 62 pretranscrito se desprende una regla general, y al mismo tiempo un principio cardinal del derecho administrativo panameño, el de la irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría sino concurren los supuestos que describe la Ley. O sea, que la regla general es que los actos de la administración al presumirse legales, deben ser respetados y cumplidos en todas sus partes; salvo que sean atacados de ilegales o que la propia administración los revoque o anule conforme a la ley.

Y, es que La filosofía que informa el principio anterior es la de dar certeza, seguridad y estabilidad jurídica a los derechos particulares y concretos o situaciones de la misma índole que haya reconocido la ley. Pero la intangibilidad que predica la norma, se refiere a los actos administrativos expresos.

Sobre el particular, es conveniente referirnos a la Circular No. DPA/002/2003 de 6 de agosto de 2003, relativa a la **Revocatoria de los Actos Administrativos**, dirigida a todas las Entidades Públicas y cuyo texto, dice:

“De conformidad con las atribuciones que la Constitución Política de la República y la Ley 38 de

31 de julio de 2000 confiere a la Procuraduría de la Administración, de servir de Consejera Jurídica a los servidores públicos administrativos, esta institución considera indispensable, efectuar algunas consideraciones y recomendaciones en cuanto a la figura de la “REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”, establecida en el artículo 62 del Libro Segundo de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General.

1. En derecho administrativo existe el principio general de la “IRREVOCABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO”, es decir, que por regla general, el acto administrativo no puede ser revocado de oficio por la misma autoridad que lo dictó.
2. Como toda regla general, este principio tiene sus excepciones, las cuales fueron reconocidas con el advenimiento de la Ley 38, en el artículo 62.
3. El artículo 62, expresa de manera clara y categórica en qué situaciones o por qué causas, la autoridad o entidad administrativa podrá revocar el acto administrativo, estableciéndose que en caso de proceder, será necesario la opinión de la Procuraduría de la Administración cuando se trate de una autoridad o entidad administrativa a nivel nacional. Su texto es el siguiente:

“Artículo 62. 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, 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 todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero o Personera Municipal, si aquella es de carácter

municipal; del Fiscal o de la Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial; y de la Procuradora o Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, puede el interesado 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”.

4. Queda claro que única y exclusivamente por estas causas o razones, ordenadas en el artículo 62 de la Ley 38 del 2000, se podrá revocar un acto administrativo.
5. En ningún caso la facultad de revocar un acto administrativo por parte de la autoridad administrativa, debe traer consigo perjuicios para la Administración Pública, cuando se trate de subsanar errores o negligencias de la propia Administración. De ocurrir así, es aplicable el artículo 58 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y demás disposiciones legales en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos.”
6. Exhortamos, a tener presente en caso de revocatoria de un acto administrativo, que los servidores públicos responsables, se ciñan a lo estipulado en el artículo 62 de la Ley 38 del 2000, para lo cual deben, previamente, evaluar la procedencia o no de la revocatoria a la luz de las disposiciones legales vigentes contenidas en la Ley 38 mencionada”

De examen realizado resaltan hechos que justifican la solicitud de revocación, elementos fácticos que posibilitan lo solicitado dentro del marco regulatorio vigente en materia de revocación de actos administrativos, a saber:

1. Que la Dirección Ejecutiva del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOP), dictó un acto administrativo específico, del cual posteriormente se percató que concurrían irregularidades que motivaban su revocación.
2. Que en este caso el afectado ha consentido en la revocación del referido acto administrativo.
3. Según nos hemos informado el acto aún no está en firme, hecho que facilita la revocación solicitada.

De ello destaca, una idea importante de esta materia, que es la de que, los actos administrativos que creen o modifiquen una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconozcan un derecho de la misma categoría no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, salvo que haya sido emitido por una autoridad sin competencia para ello, es decir incompetente, caso en el que entonces puede producirse la anulación de pleno derecho, utilizando la acción contenciosa correspondiente, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, o lo es lo mismo, que la administración sólo pueda hacer uso de la revocación oficiosa o la anulación en sede administrativa bajo los supuestos que enumera la legislación, o de lo contrario, demandar su propio acto de ilegal ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para que sea ésta la que lo anule.

En esta ocasión, como quiera que existe la anuencia del afectado por el acto administrativo emitido, para que se de la revocación del mismo de parte de la administración, consideramos que lo solicitado tiene viabilidad, precisamente, por encontrarse dentro de los presupuestos señalados por el artículo 62 precitado.

Por consiguiente, si la Administración estima que en el acto emitido cabe la revocación, pues existen hechos y circunstancias que así lo justifican, lo adecuado será obtener el consentimiento expreso y por escrito del titular del derecho particular afectado por el acto administrativo emitido, para revocarlo directamente, en virtud de que en este caso no le es permitido revocar unilateralmente el acto y no basta un consentimiento verbal.

### III. Conclusión.

De todo lo expuesto se desprende como consecuencia lógica que, habida cuenta de que en este caso se configura lo normado en el artículo 62, numeral 3, es posible proceder a la revocación del acto solicitado, de lo contrario procederá demandar ante la jurisdicción contencioso-administrativa como queda manifestado *ut supra*.

Es propicia la oportunidad, para enfatizar que la Ley 38 ha establecido el principio de revocatoria de los actos administrativos en Panamá, en aras de que la administración pública pueda revocar de oficio los actos administrativos,



siempre y cuando se cumpla con lo preceptuado en la disposición antes mencionada, tal como queda expresado en la Circular No. DPA/002/2003, en la que a propósito se prohíbe en el numeral 5, revocar actos administrativos que causen perjuicios a la administración pública y que lleven consigo el subsanar errores o negligencias de la propia administración, lo que lleva como finalidad evitar que la gestión pública se aleje de objetivos primordiales de transparencia y calidad total en un siglo altamente competitivo y globalizado.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, quedo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/cch.