

Panamá, 30 de agosto de 2001.

Su Excelencia

**Doctor Fernando Gracia García**

Ministro de Salud

E. S. D.

Señor Ministro:

De su Despacho ha llegado a esta Procuraduría una importante Solicitud Consultiva sobre la Revocación de un acto Administrativo que guarda relación con la forma de revocación de dos (2) actos administrativo generales consagratorios de ciertos derechos derivados del Escalafón Sanitario. Esta Consulta Administrativa para la Revocatoria de un acto administrativo esta fechada treinta de julio de dos mil uno y ha llegado a la Procuraduría de la Administración el día ocho de agosto de dos mil uno.

### **Los hechos.**

Los elementos fácticos que motivan su Consulta son los siguientes:

1. El Despacho del Ministro de Salud ha detectado que existen dos instrumentos jurídicos muy importantes: las Resoluciones numeradas A-001-99 de 23 de abril de 1999 y la No. 125 de 8de julio de 1996, ambas dictadas sin la competencia debida y en violación del artículo 298 de la Carta Política, y del artículo 50 de la ley 66 de 10 de noviembre de 1947.
2. Por esta razón considera el señor Ministro que lo más apropiado sería aplicar dichos instrumentos jurídicos y proceder a su revocación.

***La Solicitud de Viabilidad Jurídica de la revocatoria específica.***

*Usted específicamente expresa: "motiva la presente solicitarle opinión, conforme lo establece el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2001 (sic), en relación a las Resoluciones No. A-001-99 de 23 de abril de 1999 y No.125 de 8 de julio de 1996, en las cuales hemos detectado graves vicios de ilegalidad entre los cuales podemos mencionar ausencia de competencia, contradicción con lo preceptuado en el artículo 298 de la Constitución Política Nacional (sic) e indebida aplicación de la norma establecida en el artículo 50 numeral 4 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947 ". (la cursiva es de la Procuraduría de la Administración)*

### **Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

#### Ámbito Metodológico.

Para poder emitir una opinión jurídica en torno de esta materia, nos permitiremos transcribir la parte resolutive de ambos actos de los cuales se espera su revocación, luego analizaremos la generalidad del vocablo revocar, para finalizar en el estudio de las condiciones específicas que la ley de derecho público panameño, establece para la revocación de los actos administrativos.

### **Cuales son los actos administrativos.**

Primer acto: La Resolución N0. 125 de 8 de julio de 1996.

"Ministerio de Salud  
Resolución No. 125  
(De 8 de julio de 1996)  
RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DESIGNAR a continuación a los Representantes que integrarán el jurado del Escalafón Sanitario.

Ellos son:

Dr. MANUEL O. VAEQUEZ McKAY, Principal  
Verificar el apellido del Dr. Manuel.

Dr. GULLERMO CAMPOS, Principal

Dr. LUCAS LÓPEZ, Suplente

Dr. ENEILKA G. DE SAMUDIO Suplente

ARTÍCULO SEGUNDO: Esta resolución comenzará a regir a partir de su aprobación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Numeral 4 del artículo 50 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1966.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE ”.

Segundo acto: La Resolución A-00-89 de 23 de abril de 1999.

**”Ministerio de Salud**

Resolución No. A-00-89

(De 23 de abril de 1999)

RESUELVE:

Artículo Primero: Los sueldos básicos de las tres categorías del escalafón Sanitario, se aplicarán en las profesional sanitarias de acuerdo a los siguientes parámetros:

1º El sueldo básico de la tercera categoría sanitaria equivaldrá al salario que devengaría el funcionario, dentro de su escalafón profesional, al cumplir los cinco (5) años de servicio.

2º El sueldo básico de la segunda categoría será un cincuenta por ciento (50%) mayor que el de tercera categoría.

3º El sueldo básico de la primera categoría será el doble de la tercera categoría.

Parágrafo: Para aquellos funcionarios que ingresen al Escalafón Sanitario pero que no estén amparados en un escalafón profesional, el sueldo básico de la tercera categoría corresponderá al cincuenta por ciento (50%) del salario devengado al momento del ingreso.

Artículo Segundo: Esta Resolución rige a partir de su firma.

Fundamento de derecho. Artículo 42 y 46 de la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947”.

## ¿En qué consiste la revocación?

### 1. En la dogmática jurídica general.

#### **Revocación**

I. (Del latín revocatio-onis acción y efecto de revocare dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.) La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. Así, la adopción, p.e., puede revocarse por convenio entre adoptante y adoptado o por ingratitud del adoptado, un testamento queda revocado de pleno derecho por la elaboración de otro posterior aunque este último caduque por incapacidad o renuncia del heredero.

II. Por un principio de seguridad procesal el órgano jurisdiccional no puede revocar de oficio ni en forma ilimitada sus resoluciones.

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

### 2. En el campo del Derecho Administrativo.

En orden del Derecho Público Panameño, la revocación se encuentra establecida en la Ley 38 de 2000, sosteniendo el siguiente principio: ***Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.***

Ciertamente el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, prescribe que los actos que hayan creado una situación jurídica particular, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin "el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular". Esta disposición hace que hoy en día se afirme que la Administración no puede revocar un acto del cual se derivan derechos subjetivos y personales, a favor de un sujeto de derecho. Veamos:

**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. Cuando fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas;
3. Cuando el afectado consienta 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 Municipal, si aquella es de carácter municipal, del Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial, y 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”.

Del tenor literal del tercer inciso se desprende una regla general, y al mismo tiempo un principio general del Derecho Administrativo Panameño: el de la intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría.

Dicho principio consiste en 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.

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.

Por consiguiente, si la Administración estima que expidió un acto con prescindencia de la debida competencia, pero además, no solicita a las personas que se puedan ver afectadas, su consentimiento no le es permitido revocar unilateralmente el acto; para ello debe demandar su anulación, utilizando la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, y/o esperar que sean las personas agraviadas las que lo hagan. Si el acto administrativo particular que consagra derechos a favor de una persona o de un grupo de personas no puede ser revocado, la Administración, solo tiene **dos caminos**:

1. Obtener el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho particular, reconocido en el acto administrativo, para revocarlo directamente.
2. Hacer uso de la acción de legalidad a fin de que la jurisdicción contencioso-administrativa lo anule, y/o

**Ahora bien, del artículo 62 de la Ley 38 se infiere que la revocación de los actos administrativos es una institución de garantía a favor de los ciudadanos que hayan adquirido previamente un derecho de carácter personal y subjetivo. Lo que significa, que si la Administración descubre irregularidades tan evidentes como la incompetencia y no logra el consentimiento del ciudadano puede hacer uso del recurso establecido en el artículo 52 de la Ley 38, en el sentido de anular de pleno derecho dicho acto.**

**En cuanto a la anulación, de los actos administrativos este es un procedimiento por medio del cual se le pone en conocimiento a las personas afectadas de la anulación, para que en la vía gubernativa acudan a esgrimir y probar sus intereses y derechos. Luego de esto la Administración puede emitir una Resolución en la cual declara nula de pleno derecho el acto administrativo.**

¿Qué tipo de actos administrativos son las Resoluciones objeto de la supuesta revocación?

En nuestra opinión, las Resolución No. A-001-99 del 23 de abril de 1999, consagra un típico derecho de obtención de reajustes salariales, debido a la aplicación del régimen escalafonario, propio de una carrera pública. En otras palabras, este acto si es un verdadero acto consagrador de derechos subjetivos.

El caso de la Resolución No.125 de 8 de julio de 1996 es diferente, pero complementario, puesto que si bien no confiere un derecho personal y subjetivo, es un instrumento valioso sin el cual, el régimen de ajuste salarial no puede completarse.

Ciertamente, la relación de empleo de los trabajadores de la salud al implicar una subordinación del sujeto particular respecto del Estado, que cumple las funciones asignados al órgano institucional, sin tener en cuenta la jerarquía, importancia o responsabilidad de cargo que ocupe; deriva en un auténtico vínculo laboral o de trabajo, y por el es que surgen toda una gama de derechos subjetivos, como los derivados del Escalafón Sanitario.

Para nosotros se trata de una relación contractual, de Derecho Público, que guarda analogía, en cuanto al objeto, con el contrato de trabajo y con la locación de servicios, y que difiere de ellos, por el régimen jurídico específico en razón de ser el Estado el contratante y en razón de los fines del servicio contratado. Así Los empleados que integran (como órganos-individuos) las estructuras de la Administración Pública (órganos-institución), tienen con ésta una relación contractual stricto sensu. Esa relación es contractual desde su mismo origen, se proyecta como tal a lo largo de la ejecución del contrato y se perfecciona por el acuerdo de voluntades que dan la Administración y el agente o empleado público.

En el caso bajo estudio, las Resoluciones consagran los siguientes derechos:

1. Derecho a una justa retribución: La retribución, sueldo o contraprestación por los servicios o trabajos que el agente realiza y que el Estado le paga periódicamente, es un derecho al cual se hace acreedor aquél a partir de que preste efectivamente el servicio. El sueldo a pagar es una obligación del Estado, que nace del carácter contractual de la relación de empleo público.

El sueldo no puede ser disminuido ni suprimido, pero sí puede ser aumentado o reajustado en más. Por el principio de la intangibilidad de las remuneraciones no se admite la disminución del sueldo, ni aun en el

supuesto de una disposición de carácter general, que afectara por igual a todos los empleados o funcionarios públicos.

2. El derecho a pertenecer a una Carrera, como la de Salud: Esto es así ya que el derecho a la carrera comprende el nivel escalafonario, o jerarquía alcanzada, el ascenso y la jubilación. El ascenso del agente obedece a dos requisitos: antigüedad y mérito. Así, en las clases inferiores se asciende por antigüedad, en tanto que en las superiores se asciende además por mérito, es decir, teniendo en cuenta la idoneidad o mayor eficacia técnica para el cargo.

### **Conclusión.**

De todo lo antedicho se desprende como consecuencia lógica que habida cuenta de que en esta consagración de derechos se pueden ver afectadas personas que ya tiene adquiridas prerrogativas individuales, creemos que se debe cumplir con el requisito de solicitar su consentimiento. Y si estas personas, como es obvio, no dan su consentimiento, entonces que se proceda a demandar la nulidad de dichas Resoluciones, por considerarse su presumible inconstitucionalidad o ilegalidad.

Es decir que este Despacho no cree que sea viable jurídicamente, revocar las Resoluciones numeradas A-001-99 de 23 de abril de 1999 y la No. 125 de 8 de julio de 1996, sin que antes medie el consentimiento de las personas que pudieran surgir como afectadas de dicha revocación.

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 las disposiciones antes mencionadas.

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

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.