

Panamá, 12 de agosto de 1997.

Honorable Representante

Alonso A. Nieto R.

Presidente del Consejo Provincial de Coclé

Penonomé - Provincia de Coclé

Señor Presidente del Consejo Provincial:

En atención a su Nota N°189 C.P. de 2 de julio de 1997, recibida aquí 4 del mismo mes, con la cual envía documentación adicional a fin de que sea anexada a la consulta hecha a través de Nota s/n de 28 de mayo de 1997, sobre distintos aspectos legales de la sesión ordinaria de 26 de mayo en la que ese Consejo adelantó la elección de nueva Junta Directiva para el periodo 1997-1998, podemos expresarle lo siguiente:

En primer lugar, es necesario aclarar que esta Procuraduría ya se ha pronunciado sobre vuestra solicitud de asesoramiento jurídico, contenida en la mencionada Nota s/n de 26 de mayo último. En efecto, en Nota C-181, de 3 de julio de 1997, este Despacho respondió a la consulta formulada, concluyendo que no había existido vicio de ilegalidad en la actuación del Consejo Provincial de Coclé en la sesión de 26 de mayo pasado, pues la elección de la nueva Junta Directiva había sido hecha por la mayoría de un quórum válidamente constituido.

No obstante, ahora nos informa que el Consejo Provincial realizó el día 16 de junio las votaciones para la selección de la Junta Directiva de ese colectivo para el periodo 1997-1998, acatando de esa forma el llamado originalmente hecho por la actual Junta Directiva (periodo 1996-1997) en Nota #150 C.P. de 20 de mayo 1997 y que fue desconocido por los miembros del Consejo que apresuraron las elecciones el día 26 de mayo. En estas votaciones también se contó con la mayoría requerida a efectos del quórum y la nómina ganadora fue electa a su vez por una mayoría del total de presentes.

Ante la existencia de dos válidos procesos electorales en los que se escogieron dos diferentes Juntas Directivas para el periodo 1997-1998, el Consejo Provincial, en reunión ordinaria de 27 de junio de 1997, somete a la

consideración del Pleno las actas de ambas sesiones, rechazándose la del día 26 de mayo y aprobándose la del día 16 de junio. Adicionalmente se aprueba la Resolución N°08, de 16 de junio de 1997, en la que se aprueba y respalda todo lo actuado por el Presidente y su Junta Directiva en la convocatoria de elecciones a nueva Junta Directiva y se rechaza y anula cualquier acto anterior, que se haya dado tendiente a la elección de la nueva Junta Directiva; y la Resolución N°12, de 31 de julio de 1997, en la que se exige el reconocimiento de la Nueva Junta Directiva electa en reunión extraordinaria de 16 de junio.

Aunque no formula ninguna pregunta específica en su última Nota, se entiende necesario que esta Procuraduría reevalúe su posición sobre la validez de la elección de la nueva Junta Directiva del Consejo Provincial de Coclé en la reunión del 26 de mayo, pues han sido aportados nuevos elementos que antes no se conocían y que alteran substancialmente los supuestos de hecho y de derecho que en un momento fueron estudiados al emitir la opinión.

A ese fin debemos analizar la procedencia de la medida de revocación adoptada por el Pleno en su Resolución N°08 de 16 de junio de 1997 y en la disposición adoptada en la reunión ordinaria de 27 de junio, en la que se rechazó el acta de la sesión de 26 de mayo. En otras palabras debemos preguntarnos si la Administración, de oficio y naturalmente, puede acordar la revocación de sus propios actos.

Sobre este punto, se ha dicho que el acto administrativo es irrevocable por la propia Administración cuando el mismo declara o reconoce derechos subjetivos a favor de sus destinatarios y causa estado, a menos que exista una norma expresa que permita a la Administración hacerlo. Roberto Dromí, reconocido autor de derecho administrativo, explica que la estabilidad del acto administrativo es un carácter esencial de él, que significa la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificado al interesado, salvo que extinga o altere el acto en beneficio del interesado (Derecho Administrativo, Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires; 1994, p. 162).

Luego es importante, a fin de identificar si la Administración puede o no revocar sus propios actos, establecer una diferencia fundamental: que los actos administrativos hayan reconocido o declarado derechos subjetivos a favor de los destinatarios o que no ocurra así. En el primer caso, o sea que el acto reconozca o declare derechos, no podrá acordarse la revocación. En el segundo caso, no existe obstáculo alguno a la revocación, y la Administración podrá revocar en cualquier momento sus actos expresos o presuntos no declarativos de derechos, siempre que tal revocación no sea contraria al orden legal.

En nuestro concepto el acto de elección de la Junta Directiva para el periodo 1997-1998, celebrado el día 26 de mayo de 1997, en el que resulta ganadora la nómina conformada por el H.R. Santiago Carrión como Presidente, H.R. Germán Villarreta como Vicepresidente, no reconocía ni declaraba derechos plenos, perfectos o exigibles a favor de los miembros de la nomina, sino meras expectativas de derecho, pues nunca tomaron posesión de sus cargos.

La toma de posesión es definida como el acto con que se entra a ejercer o disfrutar un derecho. Acto más o menos solemne con que se inicia el desempeño de un cargo, puesto o destino (OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1979, p. 751). En Panamá las formalidades referentes a la toma de posesión han sido establecidas en el artículo 771 y siguientes del Código Administrativo.

Los miembros de la nómina electa el día 26 de mayo únicamente contaban con una simple esperanza de derecho, en este caso, ser reconocidos como la nueva Junta Directiva, pero dado que antes de que se concretara su potencial derecho (con la toma de posesión el día primero de septiembre), el Consejo revocó su propio y válido acto de elección, no pueden aquellos alegar derechos contra las disposiciones que revocaron sólo meras expectativas. Sobre el principio jurídico de que las meras expectativas no configuran derechos plenos o exigibles, el Código Civil claramente expresa:

“Artículo 4. Las meras expectativas no constituyen derecho contra la Ley nueva que las anule o cercene”

La estabilidad del acto administrativo atañe tanto al interés del administrado, pues impide que le sea arrebatada o anulada una situación jurídica garantizada por un acto administrativo, como al interés objetivamente considerado, habida cuenta de que la estabilidad del acto tiende a eliminar cuestiones pendientes y el definir las así contribuye a la “certeza del derecho” (Cfr. VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, Diccionario de derecho público, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 280)

Todas las anteriores consideraciones llevan a esta Procuraduría a concluir que, dado que el acto de revocación del Consejo Provincial por el cual se anuló la elección de la Junta Directiva del 26 de mayo no afectaron derechos plenos, perfectos o exigibles, sino meras expectativas de derecho; es la nómina elegida el día 16 de junio de 1997, encabezada por H.R. Oscar Isaza como Presidente, la que debe ser reconocida como la nueva Junta Directiva del Consejo Provincial para el periodo de septiembre de 1997 a septiembre de 1998, pues la misma representa la voluntad verdadera y repetidamente expresada de ese colectivo político.

En espera de que esta última aclaración ayude a solucionar de manera definitiva la problemática surgida en el Consejo Provincial con razón de la elección de la Junta Directa, y reiterando nuestro deseo de colaborar con ustedes en cualquiera gestión que redunde en una mejor y más eficiente labor del cuerpo colegiado, quedo de usted,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/cch.