



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 15 de septiembre de 2016.  
C-96-16

Licenciado  
Alexis Bethancourt Yau  
Ministro de Seguridad Pública  
E. S. D.

Señor Ministro:

Con fundamento en nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos, me dirijo a usted en atención a su Nota No. 435-DAL-16 de 28 de julio de 2016, por la cual nos consulta: 1) Si es jurídicamente viable cambiar (entiéndase modificar) una Resolución Ministerial en firme, después de haber transcurrido más de tres meses desde su notificación; 2) Si el Secretario General del Ministerio de Seguridad Pública es competente para ordenar el cambio (entiéndase, modificación, conversión) del acto confirmatorio que resuelve el recurso de apelación, por otro que resuelva revocar de oficio el acto originario impugnado y 3) Si sería procedente dejar sin efecto la Resolución No. 196-R-188, emitida en grado de alzada por el Ministerio de Seguridad Pública, con fundamento en el numeral 3 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, conforme fuera solicitado por el peticionario, mediante apoderado legal.

En relación a sus interrogantes, este Despacho opina: 1) Que la Resolución No. 196-R-188, emitida por el Ministerio de Seguridad Pública, por ser un acto administrativo en firme, sólo podrá ser cambiada o corregida, en cualquier tiempo, en cuanto a errores aritméticos, de escritura o de cita; 2) Que el Secretario General de dicho ente ministerial no puede ordenar el cambio o modificación de un acto administrativo en firme por el cual, el Ministerio de Seguridad Pública, en calidad de autoridad de segunda instancia, confirma un acto originario que niega lo pedido, para que en vez de confirmar dicha decisión, la revoque; toda vez que carece de competencia para ello; y, además, al adquirir firmeza, dicho acto confirmatorio quedó investido de ejecutividad y ejecutoriedad, y, en virtud de ello, sus efectos ya se consumaron; 3) Que tampoco sería viable revocar en sede administrativa la ya mencionada Resolución 196-R-188, pues no se trata de un acto administrativo que reconozca o declare derechos subjetivos.

A continuación, procedemos a externar los argumentos jurídicos que nos permiten arribar a estas conclusiones:

En lo concerniente a su **primera interrogante**, sobre la posibilidad de cambiar o modificar una Resolución Ministerial en firme (que agota la vía gubernativa), después de haber transcurrido más de tres meses desde su notificación, debemos iniciar señalando que en el caso específico que nos ocupa, ni el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008, que “Crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones”; ni el Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, que la reglamenta; ni la Ley 15 de 14 de abril de 2010, orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, regulan lo concerniente a la modificación o rectificación de aquellos actos administrativos en firme, dictados por el titular de dicha entidad ministerial, en su calidad de autoridad de segunda instancia en asuntos migratorios. Tampoco la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general y que conforme a lo dispuesto en el artículo 96 del Decreto Ley 3 de 2008, rige los procedimientos administrativos no establecidos en dicho Decreto, contempla esta posibilidad.

En virtud de lo indicado, estimamos pertinente traer a colación lo dispuesto en el último párrafo del artículo 999 del Texto Único del Código Judicial; norma cuya aplicación supletoria en los procedimientos administrativos especiales regulados por el Decreto Ley 3 de 2008, y reglamentados por el Decreto Ejecutivo 320 de 2008, se sustenta en lo previsto en el artículo 96 de dicho Decreto Ley, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 202 de la Ley 38 de 2000, antes citada. Dichas normas legales expresan lo siguiente:

**“Artículo 999.** La sentencia no puede revocarse ni reformarse por el juez que la pronuncie, en cuanto a lo principal; (...)

**Toda decisión judicial, sea de la clase que fuere, en que se haya incurrido, en su parte resolutive, en un error puro y manifiestamente aritmético o de escritura o de cita, es corregible y reformable en cualquier tiempo por el juez respectivo, de oficio o a solicitud de parte, pero sólo en cuanto al error cometido.”** (Resaltado del Despacho)

**“Artículo 96.** (...) Los procedimientos administrativos no establecidos en este Decreto Ley, se surtirán de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38 de 2000.”

**“Artículo 202.** Los vacíos del Libro Primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial.

Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.” (Resaltado del Despacho)

A nuestro juicio, la norma procesal contenida en el artículo 999 del Código Judicial, antes citado, es compatible con la naturaleza del procedimiento administrativo, puesto que, una vez notificado el acto administrativo de efecto individual, no habiéndose ordenado su suspensión, anulación o decretado su inconstitucionalidad por la autoridad judicial competente, queda revestido de ejecutividad (capacidad de surtir efectos jurídicos) y ejecutoriedad (potestad de la Administración de hacerlo cumplir por sus propios medios,

aun contra la voluntad del administrado), por lo que debe cumplirse en los precisos términos en que fue dictado.

Así se infiere del texto del artículo 46 de la Ley 38 de 2000, conforme al cual “Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes (...)”; en concordancia con el artículo 1022 del Código Judicial, que como ya se ha indicado, es supletoriamente aplicable al procedimiento administrativo general, conforme al cual “Ninguna resolución judicial puede comenzar a surtir efecto antes de haberse notificado legalmente a las partes”.

Además, agotada la vía gubernativa sin que el interesado hubiere hecho uso oportuno de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción; o, si habiéndose interpuesto, la legalidad del acto administrativo hubiere sido confirmada en sede jurisdiccional, el mismo adquirirá “firmeza”, que no es otra cosa que su “irrecorribilidad” (ver definición de resolución “firme”, contenida en el primer párrafo del artículo 995 del Código Judicial).

En concordancia con lo indicado, tratándose de actos administrativos en firme **que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros**, como regla general rige el principio de “irrevocabilidad de los actos administrativos”, en virtud de la cual, éstos no pueden ser revocados de oficio por el servidor público que los hubiera emitido. No obstante, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 38 de 2000, por vía de excepción, las autoridades administrativas tienen la posibilidad de revocar de oficio una resolución en firme, que reconozca o declare derechos conforme a lo indicado, siempre que su decisión se fundamente en alguna de las causales establecidas en el artículo 62 de dicha ley, a saber: 1) Falta de competencia; 2) Declaraciones o aportación de pruebas falsas; 3) Consentimiento del afectado; 4) Cuando así lo disponga una ley especial.

En virtud de lo anotado es claro, a juicio de este Despacho, que de modo similar a las sentencias judiciales, los actos administrativos en firme, son en principio irrecorribles e irrevocables (salvo en los de supuestos específicos señalados en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000) y, por tanto, deben ejecutarse. En consecuencia, damos respuesta a su **primera interrogante** indicando que la Resolución 196-R-188, dictada por el Ministerio de Seguridad Pública, por el hecho de ser un acto administrativo en firme, revestido de ejecutoriedad y ejecutividad, surtió plenos efectos jurídicos en los precisos términos en que fue dictada; pudiendo únicamente ser cambiada o corregida, en cualquier tiempo, en cuanto a los errores pura y claramente aritméticos, de escritura o de cita de los cuales adoleciere, de ser ese el caso.

En lo concerniente a su **segunda interrogante**, sobre si el Secretario General del Ministerio de Seguridad Pública es competente para ordenar que se cambie (entiéndase, modifique) la Resolución 196-R-188 (acto confirmatorio que decide el recurso de apelación), de modo tal que se resuelva revocar de oficio el acto originario contenido en la Resolución 3486, emitida por el Servicio Nacional de Migración; estimamos preciso indicar que ni el Decreto Ley 3 de 2008, el Decreto Ejecutivo 320 que la reglamenta, o la Ley 15 de 2010, le atribuyen esa competencia a dicho funcionario; razón por la cual, en línea con los argumentos previamente externados en el aparte anterior, somos del criterio que el aludido

acto administrativo ya se consumó. Además, para que un acto administrativo en firme pudiese ser modificado en los términos señalados, el mismo tendría que ser cambiado o variado en cuanto a lo principal, lo que, conforme hemos sustentado, no es jurídicamente viable.

En cuanto a su **tercera pregunta**, sobre si sería procedente dejar sin efecto la Resolución 196-R-188, dictada por el Ministerio de Seguridad Pública en grado de alzada, que confirma la Resolución 3486 de 5 de febrero de 2014, emitida por el Servicio Nacional de Migración, que niega una solicitud de permiso provisional de Residente Permanente como Personal Extranjero Contratado por Empresas Privadas dentro del 10% del Personal Ordinario; debo indicarle que por tratarse de un acto administrativo en firme que **confirma una resolución de primera instancia que niega lo pedido**, a juicio de este Despacho, el mismo no es susceptible de ser revocado en sede administrativa por la autoridad de segunda instancia que lo dictó, toda vez que no se enmarca dentro del supuesto establecido en el preámbulo del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, anteriormente citado, que únicamente permite la revocatoria de actos administrativos en firme que **reconozcan o declaren derechos subjetivos**; no así de aquellos que por el contrario, nieguen su reconocimiento, como sucede en el caso específico que nos ocupa.

Por último, es pertinente aclarar que la opinión vertida por esta Procuraduría, en cuanto a la viabilidad jurídica de revocar los actos administrativos a los cuales alude su consulta, ha sido emitida en ejercicio de nuestra competencia constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos, establecida en el artículo 220 de la Constitución Política y desarrollada en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000; no así con fundamento en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, como quedó modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, disposición legal que en su texto vigente no contempla el requisito de que la autoridad administrativa correspondiente obtenga la opinión del Procurador de la Administración, si ésta es de carácter nacional, ni la obliga a remitirnos a los elementos de juicio del caso.

En virtud de lo indicado, el presente criterio se emite a modo de orientación general, en base a la información suministrada en su nota y a la normativa aplicable; y no así atendiendo a otras circunstancias particulares que pudiesen desprenderse de los elementos de juicio contenidos en la actuación escrita sustanciada, a la cual, no tuvo acceso este Despacho.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/au

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.*