

C-NO.83

Panamá, 16 de abril de 2004.

Licenciado

**DÁMASO SOLÍS PEÑA**

Director General del Registro Civil

E. S. D.

Señor Director General:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales, y en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su nota consultiva 211/DGRC de 25 de marzo de 2004 ingresada el 2 de abril del mismo año, mediante la cual solicita a esta Procuraduría, opinión sobre una revocación o anulación que adelanta esa Dirección sobre una inscripción de matrimonio de hecho, con sujeción a lo dispuesto en el Decreto del Tribunal Electoral N°.17 de veinticinco (25) de noviembre de 2002.

Procedemos a absolver su interesante consulta, previas las siguientes consideraciones:

**Concepto de Acto Administrativo:**

El Tratadista de Derecho Administrativo, MARIENHOFF, señala que "Acto Administrativo es una declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal, en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico".<sup>1</sup> RAFAEL BIELSA, por su parte

---

<sup>1</sup> MARIENHOFF, citado por SÁNCHEZ TORRES Carlos Ariel. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Biblioteca Jurídica. 1ra. Edición. 1995. Pág.35.

indica que el acto administrativo "es la decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, sobre deberes e intereses de las entidades administrativas o de particulares respecto de ellas." <sup>2</sup>

Puede observarse de las definiciones copiadas que ambos tratadistas coinciden en señalar que el acto administrativo es una disposición, una declaración expresa de una autoridad estatal en ejercicio de las funciones que desempeña para producir efectos jurídicos inmediatos. En otras palabras, el acto administrativo resulta del ejercicio administrativo, por quien tiene la competencia para ello de acuerdo a las leyes.

Es oportuno señalar la clasificación de los actos administrativos de carácter general o de contenido particular. El ejercicio de la competencia administrativa, que se ejerce de una manera general, no crea derechos subjetivos y como no resuelve una petición específica de un particular frente a la administración, constituye un acto de carácter general. Mientras que, los actos administrativos de contenido particular, resuelven una situación individual, creando por ende un derecho subjetivo y definiendo una petición específica realizada por un particular. A nuestro juicio, lo anterior es importante, debido al hecho de que según la doctrina más autorizada los actos administrativos de carácter general pueden ser derogados y los de carácter particular se revocan y este elemento define el tratamiento jurídico a seguir.

En nuestro sistema administrativo, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, expresamente recoge en el artículo 62, los supuestos que permiten la revocabilidad de los actos administrativos. No obstante, como quiera que existe una reglamentación de la Ley 100 de 30 de diciembre de 1974, que regula esta materia, entonces rige este instrumento jurídico, se trata del Decreto 17 de 25 de noviembre de 2002, el cual hace énfasis en una de las causales de revocatoria contenida en el numeral 2 del artículo 62 de la ley 38 de 31 de julio de 2000.

---

<sup>2</sup> Ibídem, pág.35.

No obstante, a propósito de la distinción antes anotada de actos administrativos de carácter general y de contenido particular, consideramos necesario que los funcionarios públicos<sup>3</sup> manejen estas diferencias de tanta relevancia en el desempeño de las funciones, para de este modo dictar actos administrativos válidos y eficaces.

### **Examen de los hechos**

Los elementos fácticos que motivan su “viabilidad jurídica para la revocación o anulación” son los siguientes:

1. El despacho, de la Dirección General de Registro Civil, estima que se dictó un acto administrativo específico, del cual se estima, concurren serios vicios que podrían acarrear su revocación.
2. Las irregularidades se refieren principalmente, a la expedición del acto (inscripción del matrimonio de hecho) fundamentado en declaraciones y documentos falsos. Elementos estos sin los cuales no se habría concedido un status legal a las personas que forman parte en dicha inscripción matrimonial que más adelante se detalla.
3. Por las razones expuestas, el señor Director General de Registro Civil, considera que lo procedente es inaplicar dichos instrumentos jurídicos y declarar su anulación.

---

2 Ibídem, pág.35.

**4. El Decreto del Tribunal Electoral N°.7 de 2002 establece, en su artículo 1, que las inscripciones hechas en el Registro Civil, podrán ser revocadas o anuladas por la Dirección General, de oficio o a petición de cualquier tercero interesado, cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones falsas o haya aportado pruebas falsas para obtenerla siempre que la inscripción del hecho vital no se haya llevado a cabo en cumplimiento de la orden de un tribunal.**

5. La Dirección General de Registro Público, entiende el concepto de **hecho vital** como un género y el concepto de matrimonio como una especie del citado género. Es de todos conocidos que el matrimonio es un acto jurídico, porque es el producto de la voluntad de las partes, a diferencia del nacimiento y de la defunción que son hechos jurídicos, porque en ellos no interviene la voluntad del hombre sino de la naturaleza, y ambos conceptos es decir actos jurídicos y hechos jurídicos constituyen parte de los hechos vitales de las personas naturales, que debe inscribir el Registro Civil, y a los que se les puede aplicar lo dispuesto en el Decreto del Tribunal Electoral 17 de 25 de noviembre de 2002, sobre la revocatoria o nulidad de sus inscripciones.

6. De la misma forma, el citado Decreto del Tribunal Electoral, dispone que antes de proceder a la revocatoria o nulidad antes referida, la Dirección General del Registro Civil solicitará la opinión de la Procuraduría de la Administración remitiendo los elementos de juicio que sean conducentes para el esclarecimiento de los hechos pertinentes.

7. La Dirección General de Registro Civil, es de opinión, que la inscripción del matrimonio de hecho 9-205-1644 (foja 34) se efectuó con declaraciones o pruebas falsas que afecta su validez, y que por sus efectos conceden ***el derecho a un status legal que no le corresponde a MARCO AURELIO ESPINOSA FUENTES***, portador de la cédula 2-61-355 y ***NIVIA DALLIS CARRASCO ESPINOSA***, portadora de la cédula 6-50-1952, quienes forman parte de la citada inscripción.

8. La Dirección General ha llegado a esa conclusión, toda vez que en el expediente se ha logrado evidenciar, que el señor MARCOS AURELIO ESPINOSA, se encontraba unido en vínculo matrimonial anterior con la señora MERCEDES PINO, portadora de la cédula 9-83-2234 (V. fojas 27 a 28), de acuerdo a inscripción de matrimonio **9-15-803**, el cual fue declarado disuelto mediante sentencia 11 del día 2 de febrero de 1999, dictada por el Juzgado Primero del Circuito Judicial de Veragüas, Ramo Civil. (fojas 31 a 33).

9. La inscripción del matrimonio de hecho 9-205-1644, entre los señores **MARCO AURELIO ESPINOSA y NIVIA DALLIS CARRASCO ESPINOSA**, fue ordenada mediante Resolución 357 DPRCV de la Dirección Provincial del Registro Civil de Veragüas, del 24 de junio de 1999 visible a fojas 35 a 36 del expediente.

10. De conformidad con los artículos 53 y 54 del Código de la Familia, la Dirección General o Provincial del Registro Civil, solo puede ordenar la inscripción del matrimonio de hecho para que surta efectos civiles cuando los convivientes no estén ligados por vínculo matrimonial.

11. La Dirección General, considera que por encontrarse el señor **MARCO AURELIO ESPINOSA**, ligado en vínculo matrimonial anterior con la señora **MERCEDES PINO**, hasta el día 2 de febrero de 1999, la convivencia entre los señores MARCO AURELIO ESPINOSA y NIVIA DALLIS CARRASCO ESPINOSA, **no cumplió con las condiciones de unión de hecho con efectos civiles conforme a lo previsto en los artículos 53 y 54 del Código de la Familia**, toda vez que la Dirección Provincial del Registro Civil de Veragüas ordenó su inscripción el veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), ***cuando el contrayente solo tenía 4 meses de capacidad legal para contraer matrimonio, requiriéndose para tales efectos cinco (5) años consecutivos en condiciones de singularidad y estabilidad.***

12. Cabe señalar que los Magistrados del Tribunal Electoral, al conocer en segunda instancia un expediente, donde esa Dirección había denegado la rectificación de un matrimonio de hecho indebidamente

inscrito, debido a que a la fecha que se anotó para que surtiera efectos civiles, el conviviente estaba ligado por vínculo matrimonial, se pronunciaron confirmándola, y consideraron solicitar a la Dirección Provincial que emitió la resolución y ordenó la inscripción del matrimonio, su revocación, en atención a las causales invocadas por el recurrente con fundamento en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y posterior a ello, realizar nuevamente matrimonio de éstos según las pautas establecidas por el Código de la Familia, en cuanto a los requisitos de forma y fondo (fojas 17 a 22).

13. De la misma forma es oportuno resaltar que los Magistrados del Tribunal Electoral, al conocer en segunda instancia un expediente, donde esta Dirección había denegado la inscripción de un matrimonio de hecho post-mortem, declarado por autoridad competente, debido a la existencia del impedimento, de vigencia de matrimonio anterior para contraer un nuevo matrimonio de la conviviente, se pronunciaron confirmándola (fojas 37 a 52). Hechos estos que motivan a esa Dirección a proceder con la anulación de la inscripción del matrimonio de hecho aquí descrito, previa opinión de la Procuraduría de conformidad con la ley 38 de 2000.

### **Criterio de la Procuraduría**

Cuestión previa.

El acto de revocación de una resolución, es típicamente administrativo y por esta razón se debe ceñir a lo establecido en el ordenamiento jurídico. En este caso el Decreto 17 de 25 de noviembre de 2002 "por el cual se reglamenta la ley 100 de 30 de diciembre de 1974" (en la que se reorganiza el Registro Civil) dispone en su considerando, que de conformidad con el artículo 137, numeral 1 de la Constitución Política, es competencia privativa del Tribunal Electoral efectuar inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y hacer las anotaciones precedentes en las respectivas inscripciones.

Se ha comprobado que existen inscripciones de hechos vitales en el Registro Civil logrados con declaraciones o pruebas falsas. El artículo 62 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, prevé las causales bajo las cuales las entidades públicas pueden revocar o anular una resolución en firme en la que se reconozcan derechos a favor de terceros, siendo una de ellas cuando el **beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla.**

El artículo 1 del Decreto N°.17 de 25 de noviembre 2002, establece que las inscripciones hechas por el Registro Civil, **podrán ser revocadas o anuladas por la Dirección General, de oficio o a petición de cualquier tercero interesado, cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones falsas o haya aportado pruebas falsas para obtenerla, siempre que la inscripción del hecho vital no se haya llevado a cabo en cumplimiento de la orden de un tribunal.**

Como podemos apreciar, la Dirección General del Registro Civil, establece en su reglamentación la facultad que tiene el Director General, de revocar o anular de oficio o a petición parte, las inscripciones hechas en el Registro Civil, **cuando el beneficiario de ella, haya incurrido en declaraciones falsas o haya aportado pruebas falsas para lograr su objetivo**, siempre que la inscripción del hecho vital no se haya llevado a cabo en cumplimiento de la orden de un tribunal. Veamos el concepto doctrinal de la revocación.

## 1. Revocación

La revocación proviene del latín revocationis 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.

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

## 2. En el campo del Derecho administrativo.

En el ámbito 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 que se enmarque específicamente en una de las causales legales especiales para la revocatoria.**

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 que operen de forma especial una de las causales o elementos de revocación. Entre estos elementos el más específico es la de exigirse "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, a menos que dicho acto haya sido proferido sin la debida competencia y por medio de la inducción a un error administrativo, habida cuenta de la presentación y aportación de declaraciones o documentos falsos. 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". (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Del tenor literal del artículo 62 pretranscrito se desprende una regla general, y 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. Es decir 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 de

ilegales o que la propia administración los revoque o los anule. En estos dos supuestos las personas afectadas pueden, si lo tienen a bien, demandar su ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, otra idea importante de esta normativa 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 el acto haya surgido de una autoridad incompetente, caso en el cual podría producirse la anulación de pleno derecho; **o que haya sido producto de actos de defraudación y engaño a los funcionarios que lo han expedido, es decir, que el beneficiario haya incurrido en declaraciones o pruebas falsas como resulta ser el presente caso .**

Así pues, cuando el acto administrativo haya sido dictado, producto de declaraciones y pruebas falsas, según parece ser el presente caso, la Administración puede de manera oficiosa revocar sus actos, siempre y cuando se cumplan dos condiciones esenciales, a saber:

1. Se trate de pruebas o elementos fundamentales, sin los cuales no se habría producido el acto administrativo. Es decir que la falsedad debe referirse a elementos de prueba 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.
2. Que haya habido una proceso de serena constatación de las declaraciones y de las pruebas aportadas, del cual haya surgido la conclusión contundente y rotunda de que la Administración no tuvo la posibilidad de conocer, de parte del administrado, la verdadera situación de hecho y de derecho. Es decir, que se dé perfecta cuenta del engaño y sea constatable.
3. En conclusión, la revocación por razones de falsedad se debe tener claro que el **acto administrativo se produjo**, por razón y en ocasión de la manipulación de las pruebas aportadas o declaraciones falsas,

elementos estos sin los cuales no se habría producido el acto administrativo; tal como resultó ser el caso que nos ocupa.

Por todo lo anterior, **este despacho es de la opinión que la Dirección del Registro Civil podrá hacer uso de la revocación o anulación de oficio en el caso consultado** en virtud del artículo 1, del Decreto 17 de 25 de noviembre de 2002, toda vez que, la inscripción matrimonial de hecho se efectuó con declaraciones falsas que afectan su validez.

Por último, es importante indicar que contra la decisión de revocatoria o anulación, el interesado podrá interponer los recursos contemplados en el Capítulo Quinto del Título VIII del Código Electoral, y ejercer sus recursos en caso de considerarse lesionado en sus derechos subjetivos. Cabe destacar que en contra de las decisiones adoptadas por la Dirección General de Registro Civil y del Tribunal Electoral en este tema, el interesado podrá recurrir a la Sala Tercera (de lo Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia en los términos señalados en la Ley 38 de 31 de julio de 2000. (Cfr. Artículos 4 y 5) del Decreto N°.17 de 2002.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.