

Panamá, 10 de agosto de 2004.

Su Excelencia  
**FERNANDO GRACIA GARCÍA**  
Ministro de Salud  
E. S. D.

Señor Ministro:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su nota N°1021-DMS/1742-DAL, fechada 28 de junio de 2004, ingresada a nuestras oficinas el 13 de julio del presente año, a través de la cual nos consulta sobre la Revocación de una Resolución en firme, en la que se reconoce derechos subjetivos, tal como lo establece el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.

Concretamente consulta lo siguiente:

“¿Es viable la revocación de oficio del decreto de nombramiento de la señora Fulvia Vásquez, Decreto 143 de 19 de junio de 1978, o en su defecto, la revocatoria o anulación de la **Resolución N°306 de 5 de agosto de 2003**, por la cual se deja sin efecto la Resolución N°246 de 18 de junio de 2003, por cual *se destituye a esta funcionaria, por no tener título académico ni idoneidad?*”

#### **Antecedentes**

1. Mediante Decreto Ejecutivo 143 de 19 de junio de 1978, **se nombra en el cargo de Técnica Optómetra del Sistema Integrado de Salud** de Azuero a Fulvia Vásquez, con cédula de identidad personal N°8-169-863, posición 6312 y planilla 76.

2. A través de Decreto N°41 de 20 de marzo de 1979, se le reconoce, automáticamente un incremento salarial a los terapistas de voz y lenguaje.
3. Mediante Ley 34 de 9 de octubre de 1980, se reglamenta el ejercicio de las profesiones de fonoaudiólogo, terapeuta de voz y lenguaje, técnico audiometrista o audiólogo, en todo el territorio nacional y se le da estabilidad.
4. Por medio de la Ley N°35 de 9 de octubre de 1980, se reglamenta el escalafón para fonoaudiólogo, terapeuta de voz y lenguaje, técnico audiometrista o audiólogo del Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social y Patronos.
5. Mediante **nota 300-DRH-SISLS** de 4 de julio de 1995, la Jefa de Recursos Humanos del SIS de Los Santos, señora Fulvia Díaz Calderón, informa a la Subjefa de Recursos Humanos del Ministerio de Salud de Panamá, Lcda. Dora de Garrido que, en cinco ocasiones, ha conversado telefónicamente con la señora **Fulvia Vásquez** con el propósito que le remita fotocopia del diploma e idoneidad, como terapeuta de voz y lenguaje.
6. **A través de nota 076-DRH-SISLS de 30 de enero de 1996**, se le reitera a la señor Fulvia Vásquez, la solicitud de presentar fotocopia de su diploma e idoneidad. En esta nota se puntualizó:  
  
“Es importante señalarle, que este departamento al igual que el Departamento de Presupuesto y Recursos Humanos de la Sede, tienen gran interés de darle **solución a su reclamo, pero también es cierto, que se debe cumplir con los requisitos que exige la Ley 34 del 9 de octubre de 1980, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Fonoaudiología, Terapeuta de Voz y Lenguaje, y Técnico Audiometrista o Audiólogo**”.
7. En nota **DDIRH-RSLS-446 de 11 de septiembre de 2002**, la Jefa Regional de Recursos Humanos de Los Santos, le solicita la señora Vásquez que remita fotocopia de certificado de idoneidad y copia del diploma técnico universitario, reconocido por el Ministerio de Educación, que la acreditan como terapeuta de voz

y lenguaje, y se le concede en un término de ocho días hábiles a partir de la fecha para presentarlo.

8. A través de nota DDIRH-RSLS-463 de 24 de septiembre de 2002, se le comunica al Departamento de Asesoría Legal de la Región de Los Santos, el vencimiento del plazo para que la señora Vásquez presentara la documentación requerida, sin que se presentara dicha información, y solicita se realice las investigaciones pertinente.
9. Mediante nota 223-C.T. de 15 de octubre de 2002, se le informa a la Dirección Regional de Salud de Los Santos que, en los informes de los archivos y registros de la Secretaría del Consejo Técnico de Salud, ***no reposa registro alguna de la señora Fulvia Vásquez***, como terapeuta de voz y lenguaje.
10. **Por medio de nota de 14 de noviembre de 2002**, el Director de la Región de Salud de Los Santos, encargado, solicita abrir una **investigación con la imposición de la sanción correspondiente, a la funcionaria Fulvia Vásquez, y se da inicio a un proceso administrativo disciplinario**, a través de **Providencia 2 de 19 de noviembre de 2002**.
11. A través de la nota de 26 de noviembre de 2002, la señora Fulvia Vásquez presenta los respectivos descargos en relación al proceso disciplinario.
12. En nota de 29 de noviembre de 2002, la Jefa de Recursos Humanos de la Región de Salud de Los Santos rinde su informe de la investigación realizada sobre el proceso disciplinario seguido a la señora Vásquez.
13. Mediante nota 1011-DR-RSLS-02 de 16 de diciembre de 2002, se le presenta el informe final del caso de la señora Vásquez, al Doctor Fernando Gracia, Ministro de Salud, para su debida consideración, tal como lo establece el artículo 154 de la ley 9 de 1994.
14. Mediante Resolución Administrativa **246/REC.HUM.DDIRH/DAL** de 18 de junio de 2003, se resuelve ***destituir a la señora Fulvia Vásquez***, con cédula de identidad

personal 8-169-863, posición 6312 y planilla 76, debidamente notificada el 16 de julio de 2003, por incurrir en infracción de la ley 34 de 1980.

15. La señora Vásquez, interpone recurso de reconsideración contra la Resolución N°246/REC.HUM.DDIRH/DAL de 18 de junio de 2003, mediante nota de 17 de julio de 2003, el cual fue resuelto mediante *la Resolución N°306 de 5 de agosto de 2003*, a favor de la recurrente y se deja sin efecto la Resolución Administrativa 246/REC.HUM.DDIRH/DAL de 18 de junio de 2003, que además en su parte resolutive *ordena el reintegro, el pago de salarios dejados de percibir y la debida actualización del escalafón salarial de la señora Fulvia Vásquez.*
16. En nota 129/ALDDIRH de 14 de agosto de 2003, el asesor legal de la Dirección de Desarrollo Integral de Recursos Humanos, solicita al Director General de Salud, la investigación del caso.

#### **Normas aplicables al caso:**

1. Artículo 40 de la Constitución Política: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.
2. Ley 66 de 10 de noviembre de 1947- Código Sanitario. Artículo 108. El Consejo Técnico de Salud Pública funcionará en el Ministerio del Ramo y tendrá por misión principal supervigilar y aprobar la revalidación hecha por la Universidad de Panamá de los títulos profesionales de su incumbencia. Tendrá también el control de la práctica de las profesiones médicas y afines y atribución de asesor en problemas de salubridad cuya naturaleza exija la acción conjunta organizada de distintas entidades del Estado o de éstas con instituciones semi-oficiales o privadas que se ocupen de actividades preventivas o médicas en general.
3. **Artículo 111. Son funciones del Consejo.**  
 .....  
 ...10. Exigir la revalidación de los títulos de médico, dentista, farmacéutico, enfermera, partera, quiropráctico, osteópata,

**optometrista**, veterinario y profesiones similares, de acuerdo con el reglamento de la Universidad de Panamá.

11. Supervigilar el ejercicio de las mencionadas profesiones, imponiendo las sanciones a que hubiere lugar, si bien la infracción en sí deberá ser establecida por funcionarios idóneos del Departamento de Salud Pública.

Artículo 197. Sólo podrán ejercer las profesiones de medicina, odontología, farmacia, veterinaria u obstetricia y las de optometrista, enfermera, osteópata, quiropráctico, masajista, dietista, mecánico dental, etc., **quienes posean diploma revalidado**, según lo dispuesto en el artículo 108, e inscrito en el registro de profesiones médicas y a fines de la Dirección General de Salud Pública.

4. Ley 34 de 9 de octubre de 1980

Artículo 4. A partir de la vigencia de la presente ley, ninguna persona podrá ser nombrada como Fonoaudiólogo, Terapista de Voz y Lenguaje, audiometrista o audiólogo, ***ni ejercer funciones como tal en instituciones privadas o del Estado***, ya sea autónomas, municipales, juntas o patronatos, sin que hayan comprobados su idoneidad ante el Consejo Técnico de Salud.

Artículo 5. Para que el Consejo Técnico de Salud expida la idoneidad y el libre ejercicio de la profesión de Fonoaudiología Terapia de Voz y Lenguaje y Audiometría o Audiología, los aspirantes deberán llenar los siguientes requisitos:

- a. Ser Panameño
- b. Poseer diploma en Fonoaudiología, Terapista de Voz y Lenguaje, de Técnico en Audiometría o Audiología, expedida por una Universidad o Escuela reconocida por el Ministerio de Educación y haber obtenido el mismo después de un período de estudios no menor de tres (3) años.
- c. Presentar al Consejo Técnico de Salud los créditos académicos de la profesión respectiva.

- d. Presentar certificados de buena salud, que establezca que el solicitante no presenta incapacidad física o psíquica alguna que interfiera con el desempeño de sus funciones.

Artículo 6. Todos los fonoaudiólogos, Terapistas de Voz y Lenguaje y los Audiometristas o Audiólogos, que posean los créditos como profesionales de las mencionadas ramas, antes de la vigencia de la presente Ley podrán obtener sus certificado de idoneidad y libre ejercicio ante el Consejo Técnico de Salud.

Artículo 10. A partir de la vigencia de la presente Ley, en todo departamento, clínica o servicios de Fonoaudiología, Terapia de Voz y Lenguaje o gabinete audiométrico, público o privado, las funciones deben ser ejercidas por personal idóneo.

Artículo 11. Todas las profesionales de la Fonoaudiología, Terapia de Voz y Lenguaje, Técnicos Audiometristas o Audiólogos al servicio de las Instituciones del Estado que están actualmente prestando servicio o que posteriormente se nombren, gozarán de estabilidad condicionada a su competencia, lealtad y normalidad en el servicio.

## 5. Código Penal.

Artículo 286. El que ejerza una profesión para la cual se requiere una habilitación especial, sin haber obtenido la autorización correspondiente, será sancionado con prisión de 6 meses a 2 años o de 100 a 150 días-multas.

### **Criterio del Ministerio de Salud.**

Luego de revisar y analizar los expedientes de personal y disciplinario de la señora Vásquez, así como las normas jurídicas aplicables al caso, se hacen las siguientes consideraciones:

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 34 de 1980, las funciones de terapeuta de voz y lenguaje, a nivel público y privado, deben ser ejercidas por personal idóneo (Artículo 10), entendiéndose como tal, aquellas personas autorizadas por el Consejo Técnico de Salud para ejercer la profesión.

En este sentido, el artículo 5 de la citada ley señala que para que el Consejo Técnico de Salud expida la idoneidad y el libre ejercicio de la profesión de terapeuta de voz y lenguaje, el interesado deberá llenar los siguientes requisitos:

- a. Ser panameño
- b. Poseer diploma de terapeuta de voz y lenguaje
- c. Presentar al Consejo Técnico de Salud los créditos académicos correspondientes.
- d. Gozar de buena salud.

En el caso analizado, la señora Vásquez ejerce la función de terapeuta de voz y lenguaje desde **1979**, según se desprende de la tarjeta de registro del departamento de personal y planilla, **sin haber obtenido la idoneidad respectiva**, tal como lo señala la norma que reglamenta esta profesión. A pesar de que las autoridades correspondientes de la Región de Los Santos le han solicitado que la presente, en múltiples ocasiones y por diferentes medios, (notas 300-DRH-SISLS de 1995, 076-DRH-SISLS de 1996, DDIRH-RSLS-446 de 2002) a la fecha, no ha cumplido con este requisito.

Sobre el particular, observamos que, en el formulario de generales del funcionario incorporado al expediente de personal, se observa que la señora Vásquez realizó estudios universitarios, por cinco años, en la Universidad de Las Américas, México, D.F. y obtuvo el título de licenciada en Educación Especial para problemas de voz, audición y lenguaje; **sin embargo, no consta el diploma que la acredita como tal.**

El nombramiento de la señora Vásquez como servidora pública en el sistema integrado de salud, **se efectuó en calidad de técnica optómetra**, en la posición 6312, planilla 76 y **no consta el cambio de nomenclatura de técnico optómetra a terapeuta de voz y lenguaje; sin embargo, de acuerdo con el Decreto N°41 de 1979** se le reconoce automáticamente un incremento salarial a los terapeuta de voz y lenguaje, **incremento éste del que se benefició ella**, toda vez que, en la tarjeta de registro del Departamento de Personal y Planilla, se especifica dicho aumento, vigente a partir del 1 de abril de 1979, y **se mantiene en la misma posición y planilla, hasta la fecha.**

Por lo antes expuesto, el departamento de Asesoría Legal del Ministerio de Salud es de opinión que la señora Fulvia Vásquez ejerce funciones

como terapeuta de voz y lenguaje sin poseer el título y la idoneidad respectiva, por lo que se considera que el nombramiento de esta funcionaria es un acto administrativo, que tiene un posible vicio de nulidad absoluta, por lo que la administración, con fundamento en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, puede revocarlo o anularlo de oficio, cumpliendo con el procedimiento establecido en dicha ley para estos casos.

Si bien es cierto, la señora Vásquez inicio labores antes de 1980, no menos cierto es que, conforme al artículo 6 de la Ley 34 de 1980, los terapeutas de voz y lenguaje que estaban ejerciendo funciones como tales y poseían los créditos **estaban obligado a obtener la idoneidad correspondiente, al entrar en vigencia la mencionada ley, y de acuerdo a la nota 223-CT de 15 de octubre de 2002**, la Doctora Velarde, Directora General de Salud y Secretaria del Consejo Técnico de Salud, encargada, notifica a la Región de Salud de Los Santos que, en los archivos y registros que se llevan en la Secretaría del Consejo Técnico de Salud, **no reposa** registro alguno de la señora Fulvia Vásquez, con cédula de identidad personal N°8-169-863, como terapeuta de voz y lenguaje.

#### **Observaciones al presente caso:**

Como cuestión previa, podemos observar, que el fundamento expuesto por el Departamento de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, para considerar la revocatoria de un acto administrativo en concreto es el Decreto de nombramiento de la señora Fulvia Vásquez, N°143 de 19 de junio de 1978, o en su defecto, la **Resolución N°306 de 5 de agosto de 2003**, por la cual se deja sin efecto la Resolución N°246 de 18 de junio de 2003, por cual ***se destituye a esta funcionaria, por no tener título académico ni idoneidad.***

Acto revocable:

A seguidas transcribiremos los actos susceptibles de la revocación.

*REPUBLICA DE PANAMA*

*MINISTERIO DE SALUD*

Decreto Número 143 de 19 de junio de 1978

“por la cual se hacen unos nombramientos”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En uso de sus facultades legales,

DECRETA :

Artículo Único: Por el cual se hacen unos nombramientos en el Ministerio de Salud, así:

Ingeniería Sanitaria:

Se nombra a Manuel S. Navarrete, Conductor de Vehículo I,.....

...

Hospital Santo Tomás:

...

Sistema Integrado de Salud de Darién:

...

Sistema Integrado de Salud de Vareguas:

...

Sistema Integrado de Salud de Colón:

Sistema Integrado de Salud de Azuero:

Se nombra a **Fulvia Eleida Vásquez de Caride, Técnico Optometra**, es portadora de la cédula de identidad personal N°.8-169-863, Seguro Social N°183-9023, figurará en la Planilla N°76, Empleado 6312, devengará un sueldo mensual de B/.320.00 a partir del **1 de julio de 1978**.

Sistema Integrado de Salud de Bocas del Toro:

...”

**REPÚBLICA DE PANAMA**  
**MINISTERIO DE SALUD**

**RESOLUCIÓN N°306 DE 5 DE AGOSTO DE 2003**

*El Ministerio de Salud en uso de sus facultades legales y*

**CONSIDERANDO:**

*Que mediante Resolución Administrativa 246/REC.HUM.DDIRH/DAL de 18 de junio de 2003, se ordenó la destitución de la señora Fulvia Vásquez, con cédula No.8-169-863.*

*Que la señora Fulvia Vásquez presento recurso de reconsideración en contra de la Resolución N°246, mencionada.*

*Que erróneamente se aplicó la Ley 34 de 9 de octubre de 1980, pues esta no menciona que tiene efecto retroactivo, como quiso interpretar*

*Que mediante Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 19 de diciembre de 2000, en caso similar manifiesta que: “**existe un derecho subjetivo, pues este caso fue conferido por actos propios de la administración; el administrado adquiere un derecho que crea una situación de exclusividad que podrá oponer contra la Administración**”.*

*Asimismo señala la Corte que debe aplicarse el principio de buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico.*

*Que la funcionaria Fulvia Vásquez, ha ejercido su cargo 25 años, en forma ininterrumpida, creando una expectativa de derechos adquiridos, y que además se le reconocieron de los cambios de categoría y ha acreditado sus conocimientos para ejercer el cargo.*

*En consecuencia,*

**RESUELVE.**

*ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto la Resolución Administrativa 246/REC.HUM.DDIRH/DAL de 18 de junio de 2003.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar el reintegro de la señora Fulvia Vásquez con cédula N°8-169-863, posición 6312, planilla 76.*

*ARTÍCULO TERCERO: Ordenar el pago de los salarios dejados de percibir y la debida actualización del escalafón salarial de la señora Fulvia Vásquez.*

*ARTÍCULO CUARTO. La presente resolución tiene efecto a partir de su notificación.*

*ARTÍCULO QUINTO. Comunicar a las autoridades administrativas del Ministerio de Salud, la presente resolución, para su cumplimiento.*

*FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 133, 134 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, artículo 168 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.*

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**DR. FERNANDO GRACIA G.**  
Ministro de Salud.

**\*\*\***

**REPUBLICA DE PANAMA**  
**MINISTERIO DE SALUD**

**RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA**  
**N°.246/REC.HUM.DDIRH/DAL DE 18 DE JUNIO DE**  
**2003**

*El Ministerio de Salud en uso de sus facultades legales y*

### **CONSIDERANDO:**

*Que existen pruebas en el expediente que demuestran que la señora FULVIA VÁSQUEZ, con cédula de identidad N°.8-169-863, ha incurrido en la infracción de la Ley 34 de 9 de octubre de 1980.*

*Que de acuerdo al artículo 10 de la ley 34 de 9 de octubre de 1980, señala que, “a partir de la vigencia de la presente ley, en todo departamento, clínica o servicio de **fonoaudiología, Terapeuta de Voz y Lenguaje o gabinete audiométrico, público o privado, las funciones deben ser ejercidas por personal idóneo**”.*

*Que la legislación positiva antes citada mediante el artículo 4 que a partir de la vigencia de la presente ley, ninguna persona podrá ser nombrada como **fonoaudióloga**, ni ejercer funciones como tal en las instituciones privadas o del Estado, ya sean autónomas, semiautónomas, municipales, juntas o patronatos, sin que hayan comprobado su idoneidad ante el Consejo Técnico de Salud.*

*Que a la funcionaria en mención, dentro de las investigaciones, se le concedió un término perentorio a fin de que presentara sus documentos que la certifiquen como fonoaudióloga titulada.*

*Que la funcionaria Fulvia Vásquez no ha presentado a la fecha documento alguno que acredite su idoneidad como Fonoaudióloga, terapeuta de voz y lenguaje.*

*Que luego de realizada las gestiones investigativas y de finalizado el proceso disciplinario establecido a la luz de los artículos 153 y 154 de la ley 9 de 20 de junio de 1994, se logró comprobar fehacientemente que la Sra. Fulvia Vásquez, fue responsable de la infracción de la ley en comento.*

*En consecuencia se,*

***RESUELVE.***

***ARTÍCULO PRIMERO: Destituir a FULVIA VÁSQUEZ, con cédula de identidad N°8-169-863, posición 6312, planilla 76..***

***SEGUNDO: Contra esta resolución procede el recurso de reconsideración el cual habrá que interponer dentro de los cinco (5) primeros días hábiles, a partir de su notificación.***

***ARTÍCULO TERCERO: La resolución tiene efectos a partir de su notificación.***

***FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 4 y 10 de la ley 34 de 9 de octubre de 1980; Artículo 153 y 154 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994.***

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**DR. FERNANDO GRACIA**  
Ministro de Salud.

**Consideraciones de la Procuraduría de la Administración:**

Una vez expuesto, el acto que se pretende revocar; sobre el particular, debemos hacer referencia a la Circular N°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 así:

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 del 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 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.”

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 acuerdo con la anterior Circular, la revocatoria en el caso consultado, no es viable, toda vez que se evidencia que la administración por sus propios actos reconoció un derecho, el pago de salarios caídos, y cambios de categorías a la administrada, de cuya decisión de la administración, no es responsable, la señora Fulvia Vásquez en virtud del principio de buena fe. Veamos:

#### **Sentencia de 18 de mayo de 2001**

“Lo anterior claramente evidencia que al existir un derecho subjetivo, como en el caso analizado, el administrado adquiere **un derecho que crea una**

**situación de exclusividad que podrá oponer contra la Administración en cuanto se exceda en sus funciones. Debe, pues la administración y recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria a fin de anular sus propios actos que confieren derechos.** Jaime Vidal Perdomo en este sentido afirma que “el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se hagan irrevocables aunque sean ilegales...” (VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo, editorial Temis, S.A., Décima Edición, Bogotá, Colombia, 1994, p.143.

Debe entonces aplicarse al caso bajo estudio, **el principio de buena fe**, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil..’

La Sala ha manifestado en otras ocasiones, que el principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración, que según Jesús González Pérez, consiste en “que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre la Administración y administrado, aquélla no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir y tergiversar sus obligaciones”. Estos, actos, según el mismo autor, serán respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos. (El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S.A. Segunda Edición, Madrid, España, pág. 69).

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara que es ilegal, la Resolución N°008-98 de 4 de agosto de 1998, dictada por el Director General del Instituto Panameño de Habilitación Especial, como también lo son sus actos confirmatorios, Declara que

la señora Elsie Domínguez de Ayuso, no esta obligada al reintegro de los dineros decretado por las resoluciones impugnadas, y ordena rembolsar cualquier suma descontada con ese propósito.”

Tomando en consideración lo expuesto en la jurisprudencia, la funcionaria pública, no está obligada a devolver lo pagado en virtud del principio de buena fe, ya que no es responsable del reconocimiento de estos pagos. Es importante destacar que una vez, la administración tenga conocimiento de que el acto que emitió es ilegal, puede someter a consulta dicho acto, ante la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo. (Artículo 73 de la Ley 38 de 2000).

La jurisprudencia de la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo ha reconocido que puede presentarse la ilegalidad del acto administrativo en razón de los siguientes vicios de incompetencia: por razón de la materia (*ratione materiae*); por razón del lugar (*ratio loci*); o por razón del tiempo (*ratio temporis*).<sup>1</sup>

En cuanto a la revocatoria del acto administrativo, contenido en el Decreto 143 de 19 de junio de 1978 “por la cual se hacen unos nombramientos”, consideramos que no procede la revocatoria unilateral de dicho acto, toda vez que el mismo fue expedido con anterioridad a la vigencia de la ley 38 de 2000. En todo caso, recomendamos que este pueda ser modificado en cuanto a las funciones que efectivamente ejerce la señora Fulvia Vásquez, que es de Terapeuta de Voz y Lenguaje.

De igual manera, puede procederse en el acto administrativo contenido en la Resolución Administrativa N° **306 DE 5 DE AGOSTO DE 2003**, por el cual se reintegró a la señora Fulvia Vásquez. Es decir, puede modificarse esta Resolución asignándole las funciones que la señora Vásquez ha ejercido durante 25 años en dicha entidad.

Ahora bien, si la administración estima que expidió un acto con prescindencia de la debida competencia, y no puede obtener el consentimiento de la señora Fulvia Vásquez, por verse afectada en su derecho; no le está permitido revocar unilateralmente el acto; sino iniciar el procedimiento de anulación, contemplado en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 38. En este procedimiento se le debe brindar a las personas todas las

---

<sup>1</sup> Sentencia de 23 de octubre de 1991, Registro Judicial de octubre de 1991.

garantías del debido proceso administrativo. Propiciando con ello que dichos sujetos demanden su anulación, utilizando la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, debemos advertir que si se pretende iniciar una nueva investigación en el caso de la señora Fulvia Vásquez, deberá tomarse en cuenta el principio o Garantía del “**NON BIS IN IDEM**”, que es una garantía constitucional respecto a que “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, o las mismas causas, esta es la base fundamental de la seguridad jurídica de la sociedad y el ciudadano; principio que se materializa cuando el derecho confiere una decisión judicial o **administrativa el efecto de cosa juzgada**”.<sup>2</sup>

Por último, consideramos que 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 involucrados.

### Conclusiones:

1. En el presente caso, no procede la revocatoria unilateral del Decreto 143 de 1978 y la Resolución Administrativa 306 de 5 de agosto de 2003, por las razones antes analizadas.
2. El principio “non bis in idem” es una garantía jurídica que impide que una persona sea sancionada dos veces por la misma causa o hechos. “Para que sea jurídicamente admisible una sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de sanción es indispensable que **el interés jurídicamente protegido sea distinto** y que la sanción sea proporcionada a esa protección”<sup>3</sup>.
3. El acto administrativo contenido en el Decreto N°143 de 1978, se expidió con anterioridad a la vigencia de la Ley 38 de 2000, por ende no procede la revocatoria unilateral.

---

<sup>2</sup> PALACIO JARAMILLO, Martha Inés. Debido Proceso Disciplinario. Garantías Constitucionales; Ediciones Librería del profesional. Colombia, 2001, p.159

<sup>3</sup> Op cit. pág. 160.

4. Si la administración estima que expidió un acto con prescindencia de la debida competencia, y no puede obtener el consentimiento de la afectada; no le está permitido revocar unilateralmente el acto; sino iniciar el procedimiento de anulación, contemplado en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 38. En este procedimiento se le debe brindar a las personas todas las garantías del debido proceso administrativo. Propiciando con ello que dichos sujetos demanden su anulación, utilizando la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia
  
5. La facultad de revocar un acto administrativo por parte de la autoridad administrativa, no debe traer consigo perjuicios para la Administración Pública, *cuando se trate de subsanar errores o negligencias de la propia Administración*. De producirse estos hechos, será 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 involucrados

Esperamos de esta forma haber colaborado atinadamente con su despacho.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF//hf.