

Panamá, 21 de abril de 2003.

Licenciada

Silvia Vergara de Batista

Directora Nacional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria
Ministerio de Desarrollo Agropecuario

E. S. D.

Señora Directora:

A continuación brindo respuesta a su *consulta administrativa de viabilidad jurídica de la revocatoria de la Resolución N.2-1760 de 27 de agosto de 2001*, referente al otorgamiento de un título de propiedad a favor del señor Evaristo Cumbreira Segura.

Cuestión de Hecho.

Los hechos en los cuales se informa *la consulta administrativa*, y la exposición de ideas relacionada y producto de la Resolución N.2-1760 de 27 de agosto de 2001, son los siguientes:

La Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudicó a nombre de **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**, una superficie de nueve hectáreas con seis mil seiscientos sesenta y ocho metros cuadrados con setenta y un decímetros cuadrados (9HAS+6668.71M2), ubicada en la localidad de Llano Santo del corregimiento de El Roble, distrito de Aguadulce, Provincia de Coclé.

1. La consecuencia de esta adjudicación fue su formalización por medio de la Resolución N.2-1760 de 27 de agosto de 2001.
2. Luego de dicha adjudicación el señor **HERIBERTO LÓPEZ C.**, se opone a dicha adjudicación, por medio de los respectivos recursos ordinarios de aclaración, reconsideración y apelación.

3. Estando el proceso recursivo en estado de decisión, el señor **HERIBERTO LÓPEZ C.**, promueve la acción de revocatoria en contra la Resolución N.2-1760 de 27 de agosto de 2001, por considerar básicamente que: la adjudicación se ha realizado incumplándose una decisión judicial (la resolución del Juzgado Primero de Circuito ramo de lo civil ubicado en el Segundo Distrito Judicial, numerada 16 y de fecha 3 de junio de 1999; la que luego, el 8 de febrero de 2000, fue confirmada por el Tribunal Superior de ese distrito judicial), por medio de la cual se desestimo la oposición presentada por el señor **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**.
4. Esa oposición que se denegó en la vía judicial, fue presentada precisamente en contra de la adjudicación que solicitara el señor **HERIBERTO LÓPEZ C**, sobre un globo de terreno de 25 hectáreas, en las que se encuentran comprendidas las nueve hectáreas con seis mil seiscientos sesenta y ocho metros cuadrados con setenta y un decímetros cuadrados (9HAS+6668.71M2), adjudicadas con posterioridad por la reforma Agraria al señor **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**.
5. En otras palabras, la vía judicial ya había decidido que no debía prosperar la oposición del señor **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**, y sin embargo, en la vía administrativa se le concede a este señor un globo de terreno de nueve hectáreas con seis mil seiscientos sesenta y ocho metros cuadrados con setenta y un decímetros cuadrados (9HAS+6668.71M2), ubicadas estas últimas, dentro de las tierras solicitadas por el señor **HERIBERTO LÓPEZ C**.
6. En otro orden de ideas, y luego de las respectivas constataciones probatorias, la administración activa: la Dirección Nacional de Reforma Agraria, parece estar persuadida a pensar que aquella Resolución N.2-1760 de 27 de agosto de 2001 (en lo sucesivo la Resolución 2-1760); ciertamente violaban la Ley 38 de 2000, dado que ese acto no tomó en cuenta el derecho declarado en la vía judicial y previamente, a favor del señor **HERIBERTO LÓPEZ C**.
7. Hoy en día se nos solicita, por medio de la nota DINAR- 981-2002, nuestro parecer jurídico respecto de la potencial posibilidad de la revocación de ese acto de adjudicación de tierras no nacionales.

El criterio del Ente Activo de la Administración.

A pesar de lo que se debe esperar, la entidad consultante no nos ha permitido saber su criterio jurídico. Ni cuál es su posición respecto de los hechos.

Este criterio jurídico de la entidad consultante resulta importante para la Procuraduría de la Administración, habida cuenta de lo crucial del tema, amén de tratarse de la posible afectación de derechos adquiridos por el señor **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**.

Por otra parte de ese criterio jurídico es fundamental ya que, es la Reforma Agraria la entidad que con mayor propiedad conoce y maneja las actuaciones procesales incluidas en los expedientes, y sobre todo, los hechos y elementos fácticos que caracterizan estos procesos especialmente.

Con todo y esta omisión, por esta ocasión nos permitiremos brindar nuestro criterio, con la consideración de que, para solicitudes futuras de opiniones de viabilidad de revocaciones, la Reforma Agraria, nos permita tener accesos a este importante criterio.

Los hechos según la Procuraduría de la Administración.

Se desprende del contenido de las piezas procesales actuantes en el expediente administrativo de marras que:

1. Entre los señores **EVARISTO CUMBRERA SEGURA** y **HERIBERTO LÓPEZ C.**, ha existido un desacuerdo relativo a la pretensión de ambos de poseer y ser titulares de una parcela de tierra ubicada en la localidad de Llano Santo del Corregimiento de El Roble, distrito de Aguadulce, Provincia de Coclé.
2. Estas divergencias los llevo a un largo proceso judicial en ocasión de la oposición que presentara el señor **HERIBERTO LÓPEZ C.**, en contra de la solicitud de adjudicación hecha por el señor **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**.
3. Los tribunales de instancia civil decidieron que el señor **EVARISTO CUMBRERA SEGURA** no tenía derecho en oponerse a la adjudicación a favor del señor **HERIBERTO LÓPEZ C.**
4. Luego de la decisión del Poder Judicial, por medio del proveído de 25 de octubre de 2000, la oficina regional (región 4) ordenó "continuar con los trámites de la solicitud de adjudicación No.4-881-92 de 9 de octubre de 1992, a nombre de Heriberto López Cumbrera". (Ver foja 38 del expediente administrativo).
5. En el estudio tenencial DMDT12 de 12 de febrero de 2003, visible a foja 48 del expediente administrativo, se desprende que la finca que se le ha

concedido a **Heriberto López Cumbreira**, descrita en el plano #201-03-8045 del 1 de junio de 2001; se ubica dentro de la finca que se disputa en los tribunales civiles **HERIBERTO LÓPEZ C.**, en contra de la solicitud de adjudicación hecha por el señor **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**.

6. Luego de la última resolución judicial (proferida por el Tribunal Superior, en ocasión de un recurso de apelación), que definió esas diferencias; la Dirección Nacional Reforma Agraria, en lugar de adjudicar al ganador del pleito judicial, el señor **HERIBERTO LÓPEZ C.**, adjudica al que había perdido: **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**., una porción del terreno disputado.
7. Hoy en día, el señor **EVARISTO CUMBRERA SEGURA**., al no entender esa decisión administrativa, solicita explicaciones y además, pide que se declare la revocatoria de la Adjudicación hecha al señor **HERIBERTO LÓPEZ C.**
8. Es de notar que la persona perjudicada con la Resolución 2-1760 el señor **HERIBERTO LÓPEZ C.**, en tiempo oportuno presentó ante la Dirección de Reforma Agraria, por medio apoderados legales, formal solicitud de aclaración de esa resolución y se pidió además que, se explicaran las razones que la había motivado. Esto, ya que por medio de un documento escrito, denominado solicitud de aclaración, entregado ante la Reforma Agraria el día 12 de junio de 2002, el señor **HERIBERTO LÓPEZ C.**, se opuso a la decisión adoptada por medio de la Resolución 2-1760. (ver lo contenido a fojas que va de 29 a 33 del expediente administrativo).

La Normativa Legal Aplicable.

En la Ley 38 de 2000 se establece que la Administración puede revocar o anular de pleno derecho sus propios actos, Veamos:

Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Los dictados por autoridades incompetentes;
3. Aquellos cuyo contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;

4. Los dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Los que graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado”.

“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)

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en ésta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. **Acto administrativo:** Es una declaración o acuerdo de voluntad emitida o celebrado conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regido por el Derecho Administrativo.

Todo Acto Administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la Ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite(...)" (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Interpretación Del Derecho.

Cuestión de Derecho.

Para un cabal entendimiento de lo que en este dictamen se indicará, parece oportuno tratar la cuestión relativa a los **Requisito para la procedencia el estudio de la viabilidad de la revocatoria administrativa.**

Requisito para la procedencia el estudio de la viabilidad de la revocatoria administrativa.

Una cuestión que consideramos previa y de especial significación jurídica es la relacionada a la aplicabilidad del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, y en general la aplicación de la normativa de orden público, en la situación de la revocación de los actos públicos.

Efectivamente, la facultad de la administración de dejar sin efecto un acto administrativo que consagra derechos, es la excepción a la regla general de la seguridad jurídica y estabilidad de los actos públicos, por tanto; dicha revocatoria debe estar precedida del cumplimiento de dos requisitos importantes:

- De la debida ejecutoridad del acto administrativo. Requisito este sin el cual no se puede sostener la desestimación del acto.
- Que la revocatoria sea un acto oficioso.

Veamos pues es dos requisitos o cuestiones previas, para que luego proceda la revocatoria consultada.

Los actos administrativos recurridos en sede administrativa no pueden ser revocados.

En el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, se prescribe que los actos que **hayan creado una situación jurídica particular**, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocados, sin que operen de forma especial una de las causales o elementos de revocación.

Así las cosas, según se deja ver en este artículo 62 de la Ley 38 de 2000, para que se pueda revocar un acto de la administración, este debe tener el atributo legal de **estar en firme**, es decir haber sido notificado y además, que no se haya impugnado su contenido.

O sea que, la vía de los recursos y la revocatoria directa son inversamente proporcionales. En otras palabras, son excluyentes.

Esto es así ya que, la revocación no puede ejercerse respecto de los actos recurridos.

Una vez decidida desfavorablemente la solicitud de revocatoria, no puede nuevamente pedirse la misma desestimación (revocación) del acto, puesto que la vía administrativa se haría interminable con quebrantamiento del principio de conclusión de los procedimientos administrativos.

Así mismo, la revocatoria tampoco tiene el efecto de revivir términos para el ejercicio de otro recurso en sede administrativa o de las acciones contenciosas.

Por otra parte, conforme a esta idea, la revocatoria puede solicitarse aun cuando se haya acudido ante el tribunal administrativo (es decir la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia), siempre y cuando no se haya dictado el auto admisorio de la demanda contenciosos administrativo.

Ahora bien, si la demanda ante la Sala Tercera se admite, la Administración pierde el control sobre el acto que se pretende la revocatoria, no pudiendo producir cambios sustanciales en la voluntad en él expresada, puesto que ya el acto se encuentra bajo control jurisdiccional y a la Administración le está vedado revocarlo o modificarlo, en virtud del principio de inmutabilidad de los actos administrativos.

En el caso que estudiamos se deja ver en el recurso presentado por el señor Heriberto López C, que él se encuentra inconforme con la resolución 2-1760, y por tanto formaliza un recurso (o medio de impugnación) a fin que se revise lo actuado por la Reforma Agraria.

Efectivamente, nos permitimos afirmar que el señor López C., presentó formal recurso ya que, con independencia del nombre que le dio a su escrito (solicitud de aclaratoria); no cabe la menor duda que en el contexto del escrito se entiende bien su inconformidad con lo decidido por la Administración, y su petición de modificación y anulación. Por tanto, es clara su pretensión de impugnar lo actuado por medio de la resolución 2-1760.

En este sentido veamos lo establecido en el párrafo final del artículo 165 de la Ley 38 de 2000

“**Artículo 165.** El escrito de formalización del recurso deberá contener:

1. La autoridad pública a la cual se dirige;
2. El acto que se recurre y la razón de su impugnación;

3. El nombre y domicilio del recurrente, salvo que conste en el expediente y así se indique expresamente;
4. Lugar, fecha y firma; y
5. Los demás requisitos que establezcan las disposiciones legales.

El error en la calificación del recurso o al expresar el título o nombre de la autoridad a la que va dirigido, por parte del recurrente, no impedirá su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter y se pueda identificar la autoridad a la que va dirigido”.

Así las cosas, la resolución 2-1760, al encontrarse en estado de impugnación no está en firme y la Administración debe contestar el recurso de reconsideración.

La revocatoria es un acto oficioso.

¿Quién puede solicitar la revocatoria de los actos de la Administración?

Según se puede ver, en el presente caso se trata de un acto administrativo individual: la Resolución No. D.N. 2-1760 del 27 de agosto de 2001, que consagra a favor de una persona, el señor Heriberto Cumbreira Segura, un derecho: el derecho de ser considerado adjudicatario, a título oneroso, de un globo de terreno de nueve hectáreas con seis mil seiscientos setenta y ocho metros cuadrados.

Ante este hecho tiene sentido lógico-jurídico que en los dos últimos párrafos del artículo 62, de la Ley 38 de 2000, se reconozca legitimación a los particulares afectados para acudir a la **vía judicial**, en procura de la anulación de un acto de revocación, o para que sea la Sala Tercera, quien ordene a la Administración la retirada de dicho acto administrativo. Sin embargo, nos parece no sería del todo sensato legitimar a los interesados y directamente afectados por un acto administrativo, para exigir ante la Administración, la revocatoria de dicha actuación.

En efecto, la legitimación para la iniciación del procedimiento revocatorio es, a nuestro juicio a favor de la propia Administración o sea, **oficiosa**; por tanto, mal podría dársele a las partes esta posibilidad. Y es que, recordemos que la revocación se produce luego de que el acto administrativo tiene la característica de estar en firme, es decir, no admitir recurso alguno. En consecuencia si se reconociera la legitimación para las partes, se estaría nuevamente abriendo la vía administrativa, y ésta se tornaría interminable; quebrantándose de esta manera la estabilidad del acto y sobre todo, el sentido de los recursos en la sede administrativa. Y es que además, no olvidemos que la Administración no está obligada a revocar un acto dictado por ella, es decir que, la revocatoria es una actividad discrecional. Por tanto, lleva sentido que las partes no puedan tener

legitimación para obligar a la administración a realizar un acto que, por antonomasia, es discrecional.

Ahora bien, ¿qué ocurre si una de las partes interesadas (como ha sido el caso del señor López Cumbreira) le hace ver a la Administración la posibilidad de la revocación de un acto dictado por ella? ¿Al no estar legitimados para iniciar el procedimiento de revocación, dicha noticia o comunicación, debe ser desestimada?

Nos parece que, tratándose del servicio público, todo acto de comunicación respecto de la posible o potencial vulneración del derecho, debe ser estudiada y atendida; aunque, el caso del procedimiento de revocación, ya no como una acción o recurso, sí como una denuncia.

En efecto, a la luz del artículo 65 de la Ley 38 de 2000, es una obligación y un deber de los funcionarios de la administración y de todo ciudadano, denunciar los actos que lesionan el interés público. Veamos:

“**Artículo 65.** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, cualquier persona debe denunciar, ante cualquier entidad pública, la comisión de hechos que afecten o lesionen el interés público, o la realización de actos ilícitos cuyo conocimiento corresponda a aquélla, sin que el denunciante se encuentre obligado a comprobar los hechos denunciados. Esta denuncia podrá presentarse de manera verbal o escrita, mediante telegrama, fax u otro medio idóneo, con la condición de que el denunciante se identifique debidamente.

Constituye un deber de todo ciudadano panameño o extranjero residente en el país, denunciar la comisión de hechos o actos que lesionen el interés público o que violen las normas jurídicas vigentes.

Queda a salvo la responsabilidad penal en que pueda incurrir el denunciante en caso de falsedad en la denuncia”.

En esta línea de pensamiento, este deber de denuncia debe ser visto como una manifestación del derecho ciudadano y constitucional de presentar ante la Administración, peticiones, consultas, denuncias y quejas. Por tanto, es deber de todo funcionario investigar los hechos denunciados, aunque, según lo dispuesto por el artículo 86¹ de la misma Ley 38 de 2000, la resolución que acoge la denuncia es de mero obediencia, lo cual significa que no produce recurso alguno.

¹ “**Artículo 86.** Acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la motivaron, para lo cual emitirá una resolución ordenándola. En esta resolución, que es de mero obediencia, se enunciarán las principales diligencias y pruebas que deben realizarse y practicarse en el curso de la investigación.

Lleva pues sentido que la denuncia sea acogida e investigada, y de no ser procedente o no acarrear las consecuencias de la revocación, no produzca derecho a la interposición de recurso alguno, pues, de otra forma se estaría nuevamente abriendo la vía administrativa respecto de un asunto que tenía la característica de estar en firme. Pero en todo caso, la autoridad tiene el deber de responder la denuncia.

¿Qué ocurre una vez se acoja la denuncia de revocación o la propia Administración decida, de manera oficiosa, la revocación de un acto dictado por ella?

Si el acto es emitido por un funcionario con competencia en el ámbito nacional (como ha ocurrido en el presente caso), se debe remitir a la Procuradora o del Procurador de la Administración, una solicitud de opinión de viabilidad jurídica, para que esa instancia del Ministerio Público, se pronuncie respecto de si es jurídicamente posible revocar o no el acto. Para ello, la Entidad debe remitir a esa Procuraduría, todos los elementos de juicio, es decir el expediente administrativo y todos otros documentos contentivos, explicativo o justificativo de la actuación que se desea revocar o de las razones por las cuales se pretende su revocación. En términos específicos se requiere pues, el expediente administrativo y la opinión suficientemente fundamentada del órgano que dictó el acto y de las razones por las cuales considera que es procedente su revocatoria. Por supuesto que se requerirá en igual sentido, el informe de la Dirección Jurídica de esa entidad.

Para el cumplimiento del debido procedimiento legal, es igualmente necesario que las partes involucradas sea puesto en conocimiento de dicho procedimiento revocatorio.

Así las cosas, nos parece que si bien el señor López C., ha sido la persona que hizo la denuncia y exigió la revocatoria de la resolución 2-1760, es la Administración Activa, o sea la Reforma Agraria la que debe expresar su voluntad de revocar el acto. Esto ya que la legitimación es suya y no de las partes.

Por tanto, en el presente caso esta Procuraduría de la Administración debe saber expresamente, si se nos ha enviado el expediente contentivo del proceso administrativo de la adjudicación del terreno a favor del señor Evaristo Cumblera Segura, luego de que la Administración haya decidido favorecer la tesis de la revocatoria, esgrimida por el recurrente o denunciante, el señor López C.

En esta resolución se ordenará adoptar todas las medidas que, conforme a la ley, resulten necesarias de acuerdo con la situación jurídica comprobada en la investigación respectiva; lo que incluye la aplicación de las sanciones disciplinarias, la denuncia al Ministerio Público de los hechos que configuren o puedan configurar un delito y otras que ordene la ley”.

En otros términos, ante lo escueto de la nota que nos remite el expediente la solicitud de revocatoria, no está clara la voluntad oficiosa de la Administración de revocar el acto.

Conclusión.

A juicio de la Procuraduría de la Administración, en el caso estudiado no procede la declaratoria revocatoria del acto administrativo debido a que:

1. Aún no se ha cerrado la vía administrativa recursiva, y por tanto, la Administración al contestar el recurso respectivo y oportunamente presentado, puede solucionar la cuestión jurídica debatida.
2. Aún no se puede decir que la Administración ha expresado formalmente su decisión de revocar el acto en cuestión, por tanto, al ser la revocatoria oficiosa, se debe esperar esta expresa declaración administrativa.

Recomendación Final.

En el presente proceso administrativo se deja ver con toda claridad que la Administración, por diversas razones, ha incumplido el espíritu de una resolución judicial y por tanto, ha atentado contra la legítima expectativa de derecho del señor **Heriberto López Cumbra**, pues parece evidente que luego de las dos decisiones del Poder Judicial, la Administración debió seguir tramitando la adjudicación de aquellas 25 hectáreas solicitadas por este ciudadano.

Con todo y esta irregularidad, aún la Administración puede, en la vía recursiva, buscar una justa solución. Por tanto, le recomendamos a la Administración, que dando cumplimiento al debido proceso legal administrativo, o sea dando traslado de la actuación a ambas partes en conflicto; decida la corrección de aquel error administrativo.

Con la pretensión de poder colaborar con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.