



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de agosto de 2023
Nota C-121-23

Licenciada
Adela Cedeño
Fiscal Coordinadora
Fiscalía Anticorrupción
Ciudad.

Ref.: Revocatoria de los actos administrativos.

Señora Fiscal:

Por este medio damos respuesta a su Oficio No.4938, recibido en este Despacho el 8 de agosto de 2023, por medio del cual consulta sobre la viabilidad de aplicar el procedimiento para la revocatoria de un acto administrativo, como consecuencia de una investigación en la que se ha constatado la existencia de irregularidades en la adjudicación de dos predios a un funcionario.

Concretamente consulta lo siguiente:

“... ”

1. Ante los hechos planteados, estaríamos ante la viabilidad de aplicar la Invalidez de los Actos Administrativos emitidos por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, contenidos en la Revocatoria de los Actos Administrativos, establecidos en el Títulos (sic) III, artículos 62 y 63 de la Ley 38 de 2000; toda vez que se han observado actos irregulares, que culminaron en la adjudicación de bienes estatales a favor de un funcionario público, pero en detrimento de los bienes y arcas del Estado.”

Sobre lo consultado debemos señalar que la revocatoria de un acto administrativo es viable si se cumplen los presupuestos que contempla el artículo 62 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.”*

Sin embargo, en el caso de que una resolución de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) se haya inscrito en el Registro Público, deberá solicitarse además la anulación de tal inscripción ante autoridad competente.

Nuestra opinión se fundamenta en los siguientes hechos y consideraciones:

El artículo 62 de la Ley No.38 de 2000 se refiere a la revocatoria de los actos administrativos de la siguiente manera:

“**Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que 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 contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede 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.”

De la lectura de la norma se puede colegir que la institución que emita una resolución puede revocarla, siempre que concurren los siguientes elementos:

- Debe tratarse de una resolución en firme, es decir, que contra la misma ya no quepa recurso alguno;
- En la resolución de que se trate, deben reconocerse o declararse derechos;
- Debe cumplirse alguno de los 4 supuestos establecidos en la norma, es decir, (i) que la institución que la emitió no sea competente para emitir la resolución que se revoca; (ii) que el beneficiario del derecho declarado haya incurrido en falsedad para lograr que la resolución fuera expedida; (iii) cuando el afectado manifieste estar de acuerdo en que la resolución que le concede el derecho sea revocada; (iv) cuando exista una disposición legal que establezca que la resolución, de la manera en que fue emitida, debe ser revocada.

La norma también establece la posibilidad de que, en caso de que la autoridad que emitió la resolución no lo haga de oficio, cualquier “*tercero interesado*” pueda solicitar la revocatoria de una resolución, cuando tenga un fundamento de derecho para ello.

Resulta pertinente entonces referirnos a las definiciones de “*acto administrativo*”, “*interesado*”, “*resolución*” y “*tercero*”, contenidas en el artículo 201 de la Ley No.38 de 2000:

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. *Acto administrativo.* Declaración emitida o acuerdo de voluntad 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 regida 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; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

- ...
59. *Interesado*. Aquella persona que comparece al proceso, ya sea de manera voluntaria o citado por la autoridad, quien ostenta un interés legítimo, que requiere ser protegido y que puede verse afectado con la decisión que la autoridad administrativa competente debe adoptar.
- ...
90. *Resolución*. Acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa. Toda resolución deberá contener un número, fecha de expedición, nombre de la autoridad que la emite y un considerando en el cual se expliquen los criterios que la justifican. La parte resolutive contendrá la decisión, así como los recursos gubernativos que proceden en su contra, el fundamento de derecho y la firma de los funcionarios responsables.
- ...
109. *Tercero*. Persona natural o jurídica distinta a las partes originarias que se incorpora al procedimiento, con el fin de hacer valer derechos o intereses propios, vinculados al proceso o al objeto de la pretensión o petición.
- ..."

De acuerdo con las definiciones citadas y el último párrafo del artículo 62 referido, cualquier persona, natural o jurídica, **que demuestre tener un interés legítimo**, puede solicitar la revocatoria de un acto administrativo, a la entidad que lo emitió.

Por otro lado, considerando que, para que surtan plenos efectos, las resoluciones de la ANATI relativas a la adjudicación de predios deben ser inscritas en el Registro Público, debemos indicar que el artículo 1784 del Código Civil, establece que solamente procede la cancelación de una inscripción cuando ello sea ordenado por autoridad competente mediante auto o sentencia en firme; o cuando el beneficiario de la inscripción dé su consentimiento expreso para dicha cancelación. Veamos:

“**Artículo 1784.** No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representante legítimos.”

De tal manera, este Despacho es del criterio que, si se cumplen los presupuestos establecidos en el artículo 62 de la Ley No.38 de 2000 para que pueda solicitarse la revocatoria de una resolución de la ANATI, sería procedente dicha solicitud, sin embargo, en caso de que la misma haya sido inscrita, deberá ejercitarse igualmente la acción correspondiente para que se ordene al Registro Público la cancelación de dicha inscripción, a fin de que el predio revierta al Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jfm

C-118-23

