

Panamá, 3 de septiembre de 2004.

Licenciada

NADIA MORENO

Directora Nacional Encargada de Reforma Agraria

Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

E. S. D.

Señora Directora Nacional:

De conformidad con lo contenido en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que dispone que para la revocación o anulación de un acto administrativo, la entidad correspondiente deberá solicitar la opinión de la Procuraduría de la Administración, si el acto es expedido por una autoridad de carácter nacional; nos referimos a su nota DINRA-734-04, fechada 23 de julio de 2004, recibida en nuestras oficinas el 2 de agosto del presente año, referente a la solicitud de revocatoria promovida por el señor **LUIS ROBERTO MORENO CHANDER** en contra de la **Resolución N°D.N.4-1260 de 1 de agosto de 2003**, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria a través de la cual se le adjudica definitivamente globo de terreno a favor del señor **SETH ELEAZAR VILLARREAL MIRANDA**, inscrita al número de documento registrado **532341 de la sección de propiedad –Provincia de Chiriquí.**

Para mejor comprensión de la situación sometida a nuestra opinión consideramos necesario expresar un recuento de las actuaciones administrativas de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que culminó con la expedición del acto administrativo, sobre el cual recae la solicitud de revocatoria, veamos:

Solicitud y Adjudicación

1. Según consta en el expediente adjunto a su nota consultiva, foja 1, el señor **SETH ELEAZAR VILLARREAL MIRANDA**, solicitó a la Dirección de Reforma Agraria **adjudicación a título oneroso de una parcela de terreno estatal adjudicable**, de 1 Has.+ 8737.11 m2, ubicada en la localidad de La Guinea, Corregimiento de La Victoria, Distrito de Boquerón, a través de la solicitud **N°4-0599 de 10 de junio de 2002.**

2. Consta a foja 3, del expediente, la autorización del funcionario sustanciador de la Reforma Agraria de 10 de junio de 2002, para abrir las trochas correspondientes lo más pronto posible.

3. Foja 4, del expediente, consta la hoja de colindancia y las correspondientes notificaciones a los colindantes de la solicitud de adjudicación.

4. Continuando con el trámite correspondiente de la referida solicitud, la Dirección de Reforma Agraria, procede a realizar la inspección ocular y mensura del globo de terreno solicitado en adjudicación, certificando que no hubo oposición, y que cumple con la función social y que se trata de tierras adjudicables. (foja 11 del expediente)

5. Del análisis del expediente se extrae que el acto de adjudicación fue precedido de los trámites legales a saber: se abrió la solicitud, se ordenó la apertura de trochas, se notificó a los colindantes, se practicó la inspección ocular, se realizó la mensura, se publicaron los edictos, (fojas 19,202 y 21 del expediente) se pagó el valor del terreno y se expidió el acto declarativo de derecho (foja 31) y además se inscribió en el Registro Público.

6. Sin embargo, no se observa en los documentos contentivos del expediente mencionado que durante el desarrollo del proceso de adjudicación, se haya presentado alguna oposición por la parte presuntamente afectada o interesada, tal y como lo disponen los artículos 130,131 y 133 del Código Agrario. En tal sentido, en el caso que nos ocupa, entendemos no se presentó, en su oportunidad, oposición a la solicitud, ni tampoco al acto de adjudicación que se dictó en el año 2002, mediante Resolución N° DM. 4 –1260 de 1 de agosto de 2003.

Solicitud de Revocatoria del Acto Administrativo

En el informe remitido por el Departamento Jurídico de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, se manifiesta según certificación del Departamento de Mensura y Demarcación de la Dirección de Reforma Agraria, que el plano N° **403-07-18067 de 21 de marzo de 2003**, a nombre de **SETH ELEAZAR VILLARREAL MIRANDA**, que existe un traslape sobre el plano N°. 42-4121 de 30 de noviembre de 1971 de ISAAC MORENO. Se desprende del croquis adjuntado **que existe dicho traslape de forma parcial sobre la finca del señor Luis Roberto Chandler.**

El señor Luis Roberto Moreno Chandler, en su condición de propietario de la Finca N°.2338 inscrita al tomo 49, folio 422 presentó solicitud de revocatoria a la Dirección de Reforma Agraria en contra de la Resolución D.N 4-1260 de 1 de agosto de 2003, que contiene el acto de adjudicación definitiva efectuada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria a favor de **SETH ELEAZAR VILLARREAL MIRANDA** sobre una (1) parcela de terreno baldía, ubicada en el Corregimiento de Pedregal, Distrito de Boquerón, Provincia de Chiriquí, con una superficie de una hectárea más ocho mil setecientos treinta y siete metros cuadrados (1 HAS+8737.11 M2). Consta en el expediente certificación del Registro Público que da cuenta de la existencia y la propiedad de la Finca N°55560, inscrita al documento 532341, de la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí

De igual forma, el solicitante LUIS ROBERTO MORENO CHANDLER, acreditó la existencia de la Finca 2338, tomo 49, Folio 422 y su condición de propietario, la cual se encuentra ubicada en el Corregimiento de Pedregal, Distrito de Boquerón, Provincia de Chiriquí.

La solicitud de revocatoria administrativa se fundamenta en la expedición de una resolución de adjudicación a título oneroso que recae **de forma parcial** sobre un título de propiedad preexistente.

En virtud de las consideraciones expuestas la Dirección Nacional de Reforma Agraria, es de opinión salvo mejor criterio, que se ha acreditado la emisión de un acto sobre patrimonio de propiedad privada, por lo que es viable la revocatoria pedida.

Opinión de la Procuraduría de la Administración

Como cuestión previa a emitir nuestro criterio jurídico, sobre la **viabilidad o no de la solicitud de revocatoria de la Resolución N°D.N. 4-1260 de 1 de agosto de 2003**, es oportuno exponer algunas consideraciones relacionadas con la temática de la consulta.

El acto administrativo, es definido por la Ley 38 de 31 de julio de 2000 como, la 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 regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales, a saber, la **competencia**, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; el objeto, el cual deberá ser lícito y físicamente posible; y la finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico.

Sobre este punto, la doctrina agrupa los elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo en tres importantes elementos: el primero que recoge los elementos externos del acto, entre los que podemos señalar **el sujeto activo** que comprende la **competencia** y la voluntad; los sujetos pasivos y las denominadas formalidades del acto. El segundo, el cual aborda sus elementos internos, tales como el objeto, los motivos y la finalidad del mismo. Y el tercero que estudia, básicamente el mérito u oportunidad para la producción del acto, que si bien no hace parte de su legalidad, como los dos anteriores, si constituye importante argumento de ciencia administrativa y de capacidad personal del sujeto intérprete de la voluntad administrativa para la adopción del acto administrativo.

Con relación a la competencia, la Ley 38 de 2000, la define como el conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

Por su parte, la doctrina administrativista sostiene, que la competencia es un elemento esencial para la validez y existencia del acto administrativo, por razón de que la

emisión de un acto sin la competencia o capacidad correspondiente es sancionado con la **nulidad absoluta**.

La validez trata del efecto de la perfecta adecuación y cumplimiento en la creación del acto administrativo, de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico, lo cual de no cumplirse el acto nace viciado jurídicamente. De esa forma, la competencia es la materialización del principio de legalidad, toda vez que determina las obligaciones, derechos y facultades de quienes se encuentran ligados a la administración pública, constituyéndose en el actuar administrativo, es decir que la competencia es responsabilidad de la administración y no de los administrados.

En otro orden de ideas, sobre la revocatoria del acto administrativo, debemos precisar que en nuestro sistema rige el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos, consistente en que la administración pública no puede revocar de oficio un acto que reconozca o declare derechos a terceros o sea, no puede quedar al arbitrio de la administración la facultad de revocar sus propios actos cuando ya ha reconocido derechos a terceros.

La Ley 38 de 31 de julio de 2000 contempla la excepción a la regla general de la irrevocabilidad de los actos administrativos, permitiendo que en ciertas situaciones excepcionales, la administración de oficio, pueda revocar o anular un acto administrativo en firme que reconozca o declare derechos a favor de terceros. Entiéndase por revocatoria, **la decisión adoptada por la autoridad competente que deja sin efecto un acto anterior**.. Como podemos apreciar la revocatoria se da de oficio.

En ese mismo sentido, el Diccionario Jurídico Espasa, sobre el término revocación expresa lo siguiente: es el acto administrativo por el cual se deja sin efecto una delegación de competencias previamente establecidas, de manera que el órgano delegante vuelve a ejercer las que había delegado en el órgano inferior. La excepción está contenida en el Artículo 62 de la Ley 38 de 2000:

“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 aquélla 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..

Del texto de la norma citada, se extrae en primer lugar que la revocatoria o anulación de un acto administrativo tiene como propósito fundamental extinguir un acto administrativo; y puede darse por faltas incurridas por la propia administración, como es el caso de la indebida competencia, o cuando el titular del derecho aporta o presenta documentos falsos.

Varios son los elementos que se extraen de la citada norma, veamos:

- a. La revocatoria o anulación sólo procede contra un acto en firme.
- b. La revocatoria puede solicitarse **de oficio**, es decir, por la propia administración, o a **petición de parte interesada**.
- c. Son causas de la revocación de oficio; la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la declaración o aportación de pruebas falsas por parte del titular del derecho, el consentimiento del titular del derecho para que revoque el acto y cuando así lo disponga una ley. En cuanto a la solicitud de parte interesada no se dispone de forma expresa que son las mismas causas, sólo debe ser por causa legal.
- d. Para la revocación de un acto, es requisito contar con la opinión de una entidad pública, según corresponda (Personería Municipal, Fiscalía de Circuito o Procuraduría de la Administración).

En lo que respecta a la **indebida competencia**, cabe partir de la premisa que estamos ante una situación que viola el principio de legalidad, pues, es la administración la que incurre en un error de hecho o de derecho, en donde no ha habido participación del titular, **recordando el principio de buena fe, la seguridad jurídica, estabilidad y permanencia de las decisiones de la administración pública.**

Lo anterior cobra vigencia, con un pronunciamiento emitido por la Corte Suprema de Justicia, en la cual se hace un estudio del principio de fe, que rige en nuestro sistema jurídico. Así en sentencia de 18 de mayo de 2001, se expresa lo siguiente:

“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 recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria a fin de anular sus propios actos que le confieren esos**

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, pág.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 consiste en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, aquélla no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir tergiversar sus obligaciones”.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han indicado que al existir un derecho subjetivo, conferido por la propia administración pública, el administrado adquiere un derecho que crea una situación de exclusividad que podrá oponer contra la Administración en cuanto se exceda de sus facultades. Sin embargo, la Administración puede recurrir a la vía jurisdiccional contenciosa a fin de anular sus propios actos que confieren esos derechos. (VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Administrativo, p.143).

Ahora bien, si es importante destacar que la aplicación del Principio de la buena fe permite al administrado recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto requiera. Esta confianza radica en que el procedimiento para dictar el acto no va a variar o va a generar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar las obligaciones de la entidad frente al administrado.

Cuando la administración es la que incurre en error, en donde no ha habido participación del titular, al cual no les atribuible responsabilidad, debe respetarse el **principio de buena fe, la seguridad jurídica, estabilidad y permanencia de las decisiones de la administración pública.**

Con base en lo anterior, somos de opinión, que si el titular de un derecho subjetivo reconocido por la Administración sin la debida competencia, y no manifiesta su consentimiento para que la entidad extinga el acto respectivo, no es viable su revocación unilateral. La Administración deberá iniciar el procedimiento administrativo 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, para si lo deciden las personas demanden su anulación utilizando, la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. (V. Consulta N°94 de 2003 y C-N°366 de 29 de noviembre de 2002).

Lo anterior es por razón de que la falta de competencia, es una causal de nulidad absoluta, que surge cuando la actuación administrativa incumple con alguno de los elementos propios naturales de la emisión del acto, como lo es la competencia que vulnera a todas luces el principio de legalidad. Sobre este punto es oportuno citar, una sentencia reciente de la Corte Suprema de Justicia, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, calendada 16 de abril de 2003, en el cual se hace un examen pormenorizado de esta figura, en los siguientes términos:

“La invalidez de un acto administrativo a raíz de la violación del factor competencial ha sido tratado con anterioridad por este Tribunal. **La falta de competencia es uno de los motivos de nulidad absoluta del acto administrativo que contiene la Ley 38 de 2000, en su artículo 52, numeral 2.**” (El resaltado es de este Despacho.)

En sentencia de 23 de octubre de 1991, la Sala precisó los tipos de falta de competencia administrativa (incompetencia) de los agentes y entidades de la Administración Pública, siguiendo a Waline citado por Vedel y Devolvé (Derecho Administrativo, 1990, pp. 297-300). El Tribunal expresó al respecto lo siguiente:

"1.-Incompetencia por razón de la materia (*ratione materiae*). En este caso el agente es incompetente en razón del objeto de su acto y se presenta, sobre todo, cuando el agente o entidad administrativos realizan actividades sobre materias atribuidas a otras autoridades (Por ejemplo, si un funcionario de salud expide un acto regulando el pago de impuestos).

2.-Incompetencia por razón del lugar (*ratione loci*). Esta hipótesis se da cuando el funcionario o entidad administrativos toma una decisión o actúa fuera del ámbito geográfico que la ley le señala como marco de su actuación (Por ejemplo, si un Alcalde destituye a un funcionario de otro Municipio).

3.- Incompetencia por razón de tiempo (*ratione temporis*). Esta hipótesis se produce cuando un agente administrativo toma una decisión fuera del tiempo en el cual está habilitado para obrar. Así, por ejemplo, cuando un funcionario no obstante tener facultad para nombrar a un subalterno lo hace en forma anticipada a la fecha en que se ha de producir la vacante; cuando el agente toma una decisión con efectos retroactivos sin estar autorizado para ello; cuando se trata de cobrar un impuesto antes del término previsto para su pago. Esta clasificación -colige el citado fallo- es importante en nuestra materia ya que el artículo 26 de la Ley 135 de 1943, reformado por el artículo 16 de la Ley 33 de 1946, señala que la falta de competencia del funcionario o de la entidad que haya emitido un acto administrativo puede darse en razón de cualquiera de los tres vicios de incompetencia

arriba indicados". (Caso: Díaz, Villarreal & Asociados, en representación de Rodolfo Guillén Vs. Resolución No. 4, de 10 de febrero de 1998, emitida por la Junta Técnica de Contabilidad. Magistrado. Ponente: Adán Arnulfo Arjona)". Como en aquellos asuntos, el presente caso consiste en que la dependencia oficial emisora del acto administrativo demandado ha incurrido en quebrantamiento del factor competencial para la emisión de éste.

Se trata de incompetencia por el factor "*ratione materiae*", ya que la Dirección Nacional de Reforma Agraria no tiene atribuida mediante Ley la facultad específica de emitir o regular actos de adjudicación de áreas o terreros comprendidos en una faja de terreno de 200 metros de anchura hacia adentro de la costa en tierra firme; aunque sean tierras patrimoniales del MIDA, sin el previo concurso del Ministerio de Economía y Finanzas y los demás organismos oficiales participantes y cumpliendo con los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para la disposición de bienes públicos.

La facultad normativa y reglamentaria ejercida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria carece de amparo en la facultad genérica de administrar sus bienes contenida en la Ley Orgánica del MIDA; y no puede ir en detrimento, hasta el punto de desconocer en su ejercicio, del principio de estricta legalidad, que constriñe a la función pública. Principio que fluye del artículo 18 constitucional, -hoy potenciado y reforzado específicamente por el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, cuyo libro segundo regula el procedimiento administrativo-".

En resumen, ninguna entidad estatal puede revocar o anular de forma unilateral, un acto administrativo que se emitió sin ser competente, salvo que el titular del derecho así lo consienta. Sin embargo, las partes podrán demandar la ilegalidad del acto administrativo ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Es importante indicar, que la revocatoria no es una demanda, y tampoco es un tercer recurso, o tercera instancia; la revocatoria de acuerdo al artículo 201, numeral 100 de la Ley 38 de 2000, es una "decisión adoptada por autoridad competente (es decir que se da de oficio), y que deja sin efecto una decisión o acto anterior".

La ley 38 de 2000, es clara al indicar que la misma es aplicable en todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo empresas estatales **salvo que existan normas o procedimientos especiales que regulen el procedimiento para casos o materias concretas (artículo 37 de Ley 38/2000)**; En ese sentido, si la Administración o la Dirección Nacional de Reforma Agraria contara con normas especiales que regulan el

procedimiento, para anular sus actos, o modificarlos, estos se deberán regir por dichos procedimientos, tal como se dispone en los artículos 132 y 133 del Código Agrario.

Sobre el particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Fallo 2 de mayo de 2002, en su parte medular manifestó lo siguiente:

“... las actuaciones recurridas se originan en una oposición a la solicitud de adjudicación incoada por PERLITO NARVISE, mediante formulario N°2-16-74 de 19 de febrero de 1974; según consta en certificación DINRA-1095-2001 expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en donde se le concede derechos posesorios. (Véase fojas 185 del expediente contencioso), por lo tanto, lo que legal y procesalmente procedía, a fin de deslindar dicha incidencia, era remitir su conocimiento al Juez de Circuito de Bocas del Toro (artículo 133 del Código Agrario): funcionario jurisdiccional que al avocarse a resolver dicha controversia, debía determinar si existía o no, traslape, entre los predios de la adjudicación solicitada por PERLITO NARVISE y aquellos sobre los cuales THEOBAL INC, alega que le pertenecen.”

Después de analizar el tema de la revocatoria, sus efectos y condiciones preestablecidas en el ordenamiento positivo panameño, este despacho es del criterio que no procede la revocatoria unilateral de la Resolución N°D.N. 4-1260 de 1 de agosto de 2003, expedida por la Dirección de Reforma Agraria, a través de la cual se adjudica una parcela de terreno a favor de **SETH ELEAZAR VILLARREAL MIRANDA** sobre una (1) parcela de terreno baldía, ubicada en el Corregimiento de Pedregal, Distrito de Boquerón, Provincia de Chiriquí, con una superficie de una hectárea más ocho mil setecientos treinta y siete metros cuadrados (1 HAS+8737.11 M2), por lo siguiente:

1. 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 anule o revoque. 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.
2. Si la administración estima que expidió un acto con prescindencia de la debida competencia y no puede obtener el consentimiento de las personas que se puedan ver afectadas; no le está permitido revocar unilateralmente el acto; máxime si el titular no fue la que participó en la ejecución del acto. Ahora bien, puede demandarse la nulidad del acto, utilizando la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.
3. La revocatoria es una de las formas de extinción de los actos administrativos por voluntad del autor, es decir de la administración, o de la parte afectada.
4. Por último, la revocatoria no es viable, toda vez que se trata de una situación particular o de derechos privados en conflictos, y sale de la esfera administrativa, y deben ser resueltos por las partes en la jurisdicción ordinaria.

Recomendaciones:

1. La parte afectada podrá interponer las acciones legales correspondientes ante un Juzgado de Circuito Ramo Civil, a efecto de que se deslinde lo atinente al traslape.
2. De igual manera, cuando la autoridad advierta o algunas de las partes le advierta que el acto administrativo tiene vicios de ilegalidad, puede someterlo a consulta ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 38 de 2000.
3. El artículo 132 del Código Agrario, también dispone que a falta de oposición en los casos contenidos en el artículo 131, no excluye cualquiera otra acción procesal que al interesado le compete de acuerdo con el Código Civil o el Código Agrario.
4. Se recomienda que las partes lleguen a un acuerdo, a efectos de que se negocie, los metros que se traslaparon en una de las propiedades privadas, y así evitar juicios extensos y onerosos.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, quedo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf.