

Panamá, 11 de octubre de 2004.

Licenciada

Nadia Moreno

Directora Nacional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria

Ministerio de Desarrollo Agropecuario

E. S. D.

Señora Directora:

A continuación brindo respuesta a la *consulta administrativa de viabilidad jurídica de la revocatoria de la Resolución N°D.N.-4-0966 de 24 de mayo de 2002*, referente al otorgamiento de un título de propiedad a favor del señor **RIVADAVIA OLMOS ROJAS**, que nos remitiera su antecesor en el cargo.

Cuestión de Hecho.

Los hechos en los cuales se informa *la consulta administrativa*, y la exposición de ideas relacionadas con la Resolución N°D.N.4-0966 *de 24 de mayo de 2002*, son las siguientes:

La Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudicó a nombre de **RIVADAVIA OLMOS ROJAS**, una superficie de TRES hectáreas con CIENTO TREINTA Y DOS metros cuadrados con SETENTA y NUEVE centímetros cuadrados (3 HAS+132.79M2), ubicada en la localidad del PASO DE LA YEGUADA, del Corregimiento de ALANJE, del Distrito de ALANJE, Provincia de CHIRIQUÍ.

1. La consecuencia de esta adjudicación fue su formalización por medio de la Resolución N°D.N.4-0966 de 24 de mayo de 2002.
2. Luego de dicha adjudicación el señor FLORENCIO MORALES y otros se oponen a dicha adjudicación, por medio de la presente acción revocatoria.
3. Es importante anotar que en el expediente no aparece constancia de que, los hoy día accionantes en la vía revocatoria; hayan interpuesto, en sede administrativa, los respectivos recursos ordinarios de aclaración, reconsideración y apelación.

4. Estando el proceso de adjudicación definido (concluido y por tanto revestido de la presunción de ejecutoriedad) se ha presentado la mencionada acción de revocatoria en contra la Resolución N°D.N.4-0966 de 24 de mayo de 2002, por considerar básicamente que: la adjudicación se ha realizado incumpléndose el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 38 de 2000¹.
5. 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°D.N.4-0966 de 24 de mayo de 2002 (en lo sucesivo la Resolución 4-0966); no viola la Ley 38 de 2000, dado que ese acto tomó en cuenta el derecho probado en la vía administrativa, a favor del señor **RIVADAVIA OLMOS ROJAS**.
6. Hoy en día se nos solicita, por medio de la mota DINAR- 885-04 de 27 de agosto de 2004, 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 nos ha permitido saber su criterio jurídico, en términos bastante generales, y por tanto laxos. No obstante, sí deja sentada su posición respecto de los hechos.

Este criterio jurídico de la entidad consultante resulta importante para la Procuraduría de la Administración, por cuanto que se señala lo siguiente:

“Así las cosas se estima y es el criterio de este despacho que no se reúnen los requisitos legales para que proceda la revocatoria administrativa pedida respecto de la resolución N°D.N.4-0966 de 24 de mayo de 2002 por medio de la cual se adjudicó a título oneroso un globo de terreno a favor del señor **RIVADAVIA OLMOS**”. (la negrita es de la entidad consultante).

Por otra parte, ese criterio jurídico es fundamental ya que la Reforma Agraria nos informa que luego de la emisión de la Resolución N°D.N.4-0966 de 24 de mayo de 2002, el señor **RIVADAVIA OLMOS**, ha inscrito su propiedad en el Registro Público.

¹ Obsérvese el sustento de derecho de la pretensión revocatoria, a fojas 10 (final) y 11 (primeras son líneas) del expediente administrativo.

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. El señor **RIVADAVIA OLMOS ROJAS** presentó ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria (en lo sucesivo La Reforma) del área de Chiriquí, solicitud de adjudicación del globo de terreno numero "A" y para ello declaró haber sido poseedor de dichas tierras y que además, su familia ya había estado poseyendo las mismas muchos años antes.
2. Sustentado pues en el uso previo de las mencionadas, el señor **RIVADAVIA OLMOS ROJAS**, hizo la solicitud de adjudicación.
3. No obstante ello, del informe de los peritos oficiales de La Reforma se desprende que, en dichas tierras, parecía haber una explotación no agropecuaria, en realidad minera (de extracción de arena del Río Chico).
4. Ciertamente en el ACTA DE INSPECCIÓN OCULAR PARA ADJUDICACIÓN, visible a foja 4 del expediente administrativo de RIVADAVIA OLMOS ROJAS, numerado 4-12503 (identificado con el numero 400 en rojo), se desprende que "dentro del globo de terreno se encuentra una extracción de arena mineral por un grupo considerable de paleros".
5. Según nos ha informado La Reforma, hoy en día, el señor **RIVADAVIA OLMOS ROJAS.**, ha hecho la respectiva inscripción de su título en el Registro Público, por lo cual se infiere que la actual acción de revocatoria promovida por el señor FLORENCIO MORALES T. y otros, podría tener consecuencias sobre un título de propiedad ya inscrito en el mencionado Registro de la Propiedad.

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 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)

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 si 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 es un acto oficioso.

Ahora bien, para efecto de la presente opinión de viabilidad de la acción de revocatoria, veamos el segundo requisito o cuestión previa.

La revocatoria es, como regla general, un acto oficioso.

¿Quién puede solicitar la revocatoria de los actos administrativo en razón del numeral 2 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000?

Según se puede ver, en el presente caso se trata de un acto administrativo individual: la Resolución N°D.N. 4-09676, que consagra a favor de una persona, el señor RIVADAVIA OLMOS ROJAS, un derecho: el derecho de ser considerado adjudicatario, a título oneroso, de un globo de terreno.

En este orden de ideas, y ante situaciones de verdaderas declaraciones administrativas por medio de las cuales se crean derechos a favor de terceras personas, no le es dable a la administración, en virtud de una acción revocatoria no oficiosa; afectar esos derechos adquiridos.

En efecto, la legitimación para la iniciación del procedimiento revocatorio en donde se afectan derechos subjetivos previamente reconocidos a los ciudadanos, sin el consentimiento expreso de esa persona; a nuestro juicio, ha de ser generalmente, a favor de la propia Administración o sea, **oficiosa**; por tanto, mal podría dársele a las partes esta posibilidad.

Ahora bien, nos parece que la anterior afirmación es aún más acertada, en el segundo supuesto consagrado en el artículo 62 de la Ley de 38 de 2000, es decir: “cuando el beneficiario de la declaración administrativa que reconoce un derecho subjetivo, haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas”. Esto, por cuanto que, deberá ser la propia Administración la que declarara el haber sido engañada por el beneficiario del acto. Y es que sin esa actuación de defraudación de la voluntad administrativa, ella no habría consentido en otorgar derecho alguno al particular o administrado.

Así las cosas, no basta que una de las partes en un proceso de revocación, como en el presente caso, afirme que la Administración haya sido engañada; sino que además, debe ser la misma Administración la que consienta con la revocatoria de su propio acto, habida cuenta de que se siente engañada por el beneficiario.

En este sentido, si la Administración no considera haber sido engañada, no se configura, a nuestro juicio, la razón jurídica eficiente para la revocación. Y en todo caso, lo que se produce es una pretensión recursiva de la parte que se considera agraviada por el acto, en función de considerar que la administración apreció en indebida forma la prueba presente en el expediente administrativo.

Si vemos bien, en el presente caso, una de las partes (el señor Florencio Morales y otros) opina que la Administración fue engañada, ya que La Reforma tomó en cuenta que el beneficiario (el señor Olmos Rojas) era poseedor de las tierras adjudicadas, cuando en verdad, esa persona no tenía la condición de legítimo poseedor. Para ello, se afirma que en la inspección ocular no se indica que ellos (los accionantes) eran los que en realidad daban uso a la tierra, o sea que, ellos eran los verdaderos poseedores.

Sin embargo, La Reforma no coincide con los accionantes (Morales y otros) ya que se ratifica en la valoración que hizo de las pruebas, y por tanto opina que no procede la revocación del acto.

Se puede constatar entonces que, lo que en realidad se le está endilgado a La Reforma, es su incorrecta valoración de las pruebas: del informe pericial o inspección ocular.

Así las cosas, se pretende por medio de la presente acción de revocación que se desestime la validez de la Resolución 4-0966, en base a una valoración incorrecta de la prueba de la inspección. O sea que, en el fondo se pretende convertir a la acción de revocación en una instancia de **revisión** de la forma de valoración de las pruebas que se practicaron en la vía administrativa. Sobre esta causal de invalidación de los actos administrativo el literal f, del numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000², establece lo siguiente.

“Artículo 166. Se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa, que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley:

1. El de reconsideración, ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución;
2. El de apelación, ante el inmediato superior, con el mismo objeto;
3. El de hecho, ante el inmediato superior de la autoridad que denegó la concesión del recurso de apelación o que lo concedió en un efecto distinto al que corresponde, para que se conceda el recurso de apelación que no fue concedido o para que se le conceda en el efecto que la ley señala;
4. El de revisión administrativa contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa, para lograr la anulación de la

² En este sentido, un referente importante también lo es el artículo 1204 del Código Judicial.

resolución respectiva, con base en alguna o algunas de las siguientes causales:

- a. Si la decisión ha sido emitida por una autoridad carente de competencia;
- b. Cuando se condene a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa que no le ha sido formulado;
- c. Si se condena a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa distinta de aquél o aquélla que le fue formulada;
- d. Cuando no se haya concedido a la persona que recurre oportunidad para presentar, proponer o practicar pruebas;
- e. Si dos o más personas están cumpliendo una pena o sanción por una infracción o falta que no ha podido ser ejecutada más que por una sola persona;
- f. Cuando la decisión se haya basado en documentos u otras pruebas posteriormente declarados falsos mediante sentencia ejecutoriada;
- g. Si con posterioridad a la decisión, se encuentren documentos decisivos que la parte no hubiere podido aportar o introducir durante el proceso, por causa de fuerza mayor o por obra de la parte favorecida;
- h. Cuando la resolución se haya obtenido en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, o cuando la resolución se haya fundado en un dictamen pericial rendido por soborno o cohecho, en el caso de que estos hechos hayan sido declarados así en sentencia ejecutoriada;
- i. Cuando una parte afectada por la decisión no fue legalmente notificada o emplazada en el proceso, siempre que en uno y otro caso no haya mediado ratificación expresa o tácita de dicha parte, ni el objeto o asunto hubiere sido debatido en el proceso; y
- j. De conformidad con otras causas y supuestos establecidos en la ley”.

Para concluir a este respecto digamos que, si bien la legislación permite que en sede administrativa, se revisen actos gubernativos que hayan surgido de declaraciones falsas, la acción de la revocación no es el remedio idóneo, cuando la propia administración no reconozca haber sido sorprendida en su buena fe, al haber valorado pruebas falsas.

¿Puede la revocación de los actos Administrativos afectar la seguridad jurídica que otorga la inscripción de la propiedad en el Registro Público?

Por otra parte, ante este hecho de la existencia de un título de propiedad inscrito y del cual surge más que una mera expectativa de derecho, un derecho subjetivo, tienen sentido lógico-jurídico, los artículos 1762, 1763, 1782 y sobre todo, el 1784 del Código Civil, en donde se reconoce legitimación a los particulares afectados para acudir a la **vía judicial**, en procura de la anulación de un título previamente inscrito en el Registro Público. Veamos:

“Artículo 1762. La inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley. Sin embargo, los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que en el Registro aparezca con derecho para ello, una vez inscritos, no se invalidarán en cuanto a tercero, aunque después se anule el derecho del otorgante en virtud de título no inscrito o de causas implícitas o de causas que aunque explícitas no consten en el Registro”.

“Artículo 1763. Las acciones de rescisión o resolución no perjudicarán a tercero que haya inscrito su derecho.

Exceptúanse:

- 1 Las acciones de rescisión o resolución que deban su origen a causas que, habiendo sido estipuladas expresamente por las partes, consten en el Registro;
- 2 Las acciones rescisorias de enajenaciones en fraude de acreedores en los casos siguientes:
 - 1º. Cuando la segunda enajenación ha sido hecha por título lucrativo; y
 - 2º. Cuando el tercero haya tenido conocimiento del fraude del deudor”.

“Artículo 1782. Podrá pedirse y deberá ordenarse la cancelación total de una inscripción en los casos siguientes:

1. Cuando se extinga el inmueble objeto de la inscripción, o el derecho real inscrito;
2. Cuando se declare nulo el título en virtud del cual se ha hecho la inscripción;
3. Cuando se haya hecho la inscripción, en contravención a las prohibiciones contenidas en el presente Título”.

“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”.

Ciertamente, nos parece que 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, tratándose de procesos litigiosos en los que se discuten derechos adquiridos, como el derecho a la propiedad. Y menos aún si ésta (la propiedad), se ha registrado en el Registro Público. Sobre esto, nos permitimos adjuntar el dictamen consultivo numerado C-171 de 3 de septiembre del presente año de 2004.

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. La acción de revocatoria no es una instancia de revisión de la forma de valorar las pruebas evaluadas, en la vía gubernativa, por parte de la Administración.
2. La acción de revocatoria no está dispuesta como un medio para desestimar títulos de propiedad registrados en el Registro Público, ya que ésta es materia de procesos judiciales especiales.

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.