

C-No.249

Panamá, 16 de agosto de 2002.

Señor

JOSÉ MARÍA RIVERA

Administrador Regional de la
Autoridad Nacional del Ambiente de Chiriquí
David, Provincia de Chiriquí.

E. S. D.

Señor Administrador Regional:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesora y consejera jurídica de los servidores administrativos, procedemos a dar respuesta a su Nota ARACH-1181-02, mediante la cual nos solicita nuestra opinión respecto a la facultad que pueda o no tener, la ANAM (Administración Regional de Chiriquí), para solicitar la nulidad de un Título de Propiedad otorgado a un tercero o, anular solamente el acto administrativo expedido erróneamente y emitir otro.

Varios son los aspectos que debemos analizar en el presente caso, partiendo del hecho que la titulación del globo de terreno propiedad del señor **PLINIO GUERRA** dentro de los límites del Parque Nacional Volcán Barú, es un acto válido hasta tanto el mismo sea demandado de ilegal.

Veamos así, los hechos:

- I. En el año de 1997, cuando el señor **PLINIO GUERRA** solicitó a la ANAM una inspección a fin de verificar si su finca se encontraba dentro o fuera de los límites del Parque Nacional Volcán Barú, la institución debidamente **CERTIFICÓ**, mediante Nota C.T.P.N.V.B.-009-97 que dicha propiedad se encontraba **FUERA**, de los límites del Parque.
- II. El acto de certificación emitido por la ANAM, dio como resultado que el señor Guerra, lograra la tramitación del Título de Propiedad ante la Reforma Agraria y así obtuvo a su favor dicho título.
- III. Transcurridos dos (2) años, los señores Tomás Guerra y Bernardino Guerra denuncian ante la ANAM, que la finca citada en el punto primero pertenece a ellos y no al señor Plinio Guerra; añadiendo que en reiteradas ocasiones trataron de titular esos terrenos, pero no les fue posible porque los mismos se encontraban dentro de los límites del Parque Nacional.

- IV. Producto de tal denuncia, el señor **BENJAMÍN CUEVAS** guardaparque que emitió el informe relacionado con la finca en mención, hace una aclaración donde manifiesta que la finca titulada por el señor Plinio Guerra, efectivamente se encuentra dentro de los límites del Parque Nacional Volcán Barú.
- V. Como dato curioso en dicha aclaración, se explica que hubo una confusión la cual radicaba en el hecho de que los trabajos de **REPLANTEAMIENTO LIMÍTROFE** del Parque efectuados dos (2) años más tarde, establecieron una nueva línea de demarcación de 500 metros más debajo de la anterior.
- VI. Mediante un informe técnico confeccionado por el ingeniero **VENERO MARQUÍNEZ**, se confirma que el globo de terreno propiedad del señor Plinio Guerra, está dentro de los límites del Parque Nacional Volcán Barú.
- VII. Que en virtud de que el señor Plinio Guerra tituló parte de las tierras propiedad del señor Tomás Guerra, se presentó ante la ANAM una solicitud de Declaratoria de Nulidad del Título de Propiedad que expidió la Reforma Agraria, sobre el terreno comprendido dentro del parque.
- VIII. Todo ello ha ocasionado que la ANAM Regional de Chiriquí, considere solicitar la nulidad del Título de Propiedad otorgado al señor Plinio Guerra, por la Reforma Agraria, o anular solamente el acto administrativo (Certificado Técnico), expedido erróneamente y emitir otro subsanado los errores.

Procede ahora, referirnos a un concepto administrativo fundamental en el presente caso, como lo es el acto administrativo (**el Informe Técnico**) emitido por la ANAM, que fue el que permitió válidamente la tramitación del Título de Propiedad que la Reforma Agraria otorgara al señor Plinio Guerra, pues todo parece indicar, que la Administración Regional de la ANAM en Chiriquí, considera que puede anular o revocar sus propios actos emitidos.

MARIENHOFF, señala que “Acto Administrativo es una declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal, en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico”.¹

RAFAEL BIELSA, por su parte indica que el acto administrativo “es la decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, sobre deberes e intereses de las entidades administrativas o de particulares respecto de ellas.”²

Puede observarse de las definiciones copiadas que ambos tratadistas coinciden en señalar que el acto administrativo es una disposición, una declaración expresa de una autoridad estatal en ejercicio de las funciones que desempeña para producir efectos jurídicos inmediatos. En otras palabras, el acto administrativo resulta del ejercicio administrativo, por quien tiene la competencia para ello de acuerdo a las leyes.

En el presente, estamos frente a un acto administrativo dictado por la ANAM, a través de un instrumento jurídico viable, como lo es el informe técnico rendido por el señor Cuevas

¹ MARIENHOF, citado por SÁNCHEZ TORRES Carlos Ariel. **TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO**. Biblioteca Jurídica. 1ra. Edición 1995. pág.135.

² Ibídem, pág.35

en el año de 1997, mismo que permitió al señor Guerra tramitar su título de propiedad ante la Reforma Agraria.

Es importante decir, que entre las clasificaciones de los actos administrativos una muy importante en el aspecto que ahora examinamos, es aquella de que dichos actos suelen ser de carácter general y de contenido particular. El ejercicio de la competencia administrativa, que se ejerce de una manera general, no creando derechos subjetivos y no resolviendo una petición específica de un particular frente a la administración, constituye un acto de carácter general. Mientras que, los actos administrativos de contenido particular, resuelven una situación individual, creando por ende un derecho subjetivo y definiendo una petición específica realizada por un particular. Y es que a nuestro juicio, lo anterior es importante, debido al hecho de que según la doctrina más autorizada los actos administrativos de carácter general se derogan y los **de carácter particular se revocan o sea que este elemento define el tratamiento jurídico a seguir.**

En nuestro sistema administrativo, la Ley N.º.38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, expresamente recoge en el artículo 62, los supuestos en que es posible la revocabilidad de los actos administrativos.

No obstante, a propósito de la distinción antes anotada de actos administrativos de carácter general y de contenido particular, consideramos necesario que los funcionarios públicos manejen estas diferencias de tanta relevancia en el desempeño de sus funciones, para de este modo efectuar actos administrativos válidos y eficaces.

Ahora bien, en qué consiste la revocación de un acto?

I. Etimología y Noción.

(Del latín revocationis acción y efecto de revocare dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.) La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. Así, la adopción, p.e., puede revocarse por convenio entre adoptante y adoptado o por ingratitud del adoptado, un testamento queda revocado de pleno derecho por la elaboración de otro posterior aunque este último caduque por incapacidad o renuncia del heredero.

Por un principio de seguridad procesal el órgano jurisdiccional no puede revocar de oficio ni en forma ilimitada sus propios actos o resoluciones.

Se ha sostenido que un principio de justicia y orden social exige la estabilidad de los derechos concedidos a las partes en un juicio y la firmeza del procedimiento. Esta seguridad, firmeza y orden abarcan el encadenamiento sucesivo de las diversas etapas del proceso, de tal manera que no pueda volverse a una etapa concluida definitivamente por una mera revocación.

En el derecho público panameño, la revocación se encuentra establecida en la Ley N.º. 38 de 2000, sosteniendo el siguiente principio: cuando un acto administrativo haya creado o

modificado una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin que se enmarque específicamente en una de las causales legales especiales para la revocatoria.

Ciertamente el artículo 62 de la Ley N°.38 de 2000, prescribe que los actos que hayan creado una situación jurídica particular, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin que operen de forma especial una de las causales o elementos de revocación. Entre estos elementos el más específico es la de exigirse “el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”.

Esta disposición hace que hoy en día se afirme que la administración no puede revocar un acto del cual se derivan derechos subjetivos y personales, a favor de un sujeto de derecho, a menos que dicho acto haya sido proferido sin la debida competencia y por medio de la inducción a un error administrativo, habida cuenta de la presentación y aportación de declaraciones o documentos falsos. 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 aquélla 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”.

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 revoque o los anule. En estos dos supuestos las personas que pueden verse afectadas, pueden demandar su ilegalidad ante la Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, otra idea importante de esta normativa es la de que, los actos administrativos que creen o modifiquen una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconozcan un derecho de la misma categoría **no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular**, salvo que el acto haya surgido de una autoridad incompetente, caso en el cual podría producirse la anulación de pleno derecho; o por otro lado haya sido producto de actos de defraudación y engaño a los funcionarios que lo han expedido.

La filosofía que informa el principio anterior es la de dar certeza, seguridad y estabilidad jurídica a los derechos particulares y concretos o situaciones de la misma índole que haya reconocido la ley. Pero la intangibilidad que predica la norma, se refiere a los actos administrativos expresos.

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; sino iniciar el procedimiento administrativo de anulación, contemplado en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley N°.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.

En este sentido el artículo 52 de la Ley N°. 38 de 2000, dispone lo siguiente:

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

- Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
- Los dictados por autoridades incompetentes;
- Aquellos cuyo contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
- Los dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
- Los que graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado”.

Como se deja ver, la anulación de pleno derecho, es diferente a la revocatoria, aunque igualmente tiende a invalidar el acto, en sede administrativa: ella, la anulación puede

ocurrir cuando la actuación administrativa incumple con algunos de los elementos propios y naturales a su emisión. Sobre esta materia en el glosario de la Ley N°.38 se establece que:

“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)

La Revocación del Acto Administrativo en caso de engaño.

En el supuesto que el acto administrativo haya sido producto de declaraciones y pruebas falsas, la Administración puede de manera oficiosa revocar sus actos, siempre y cuando se cumplan dos condiciones esenciales, a saber:

- Que se trate de pruebas o elementos fundamentales, sin los cuales no se habría producido el acto administrativo. Es decir que la falsedad debe referirse a elementos de prueba que han propiciado en el administrador la convicción de que el estado de las cosas era de una determinada manera, cuando en realidad los hechos eran distintos y contrarios.
- Que haya habido un proceso de serena constatación de las declaraciones y de las pruebas aportadas, del cual haya surgido la conclusión contundente y rotunda de que la Administración no tuvo la posibilidad de conocer, de parte del ciudadano, la verdadera situación de hecho y de derecho. Es decir que se de perfecta cuenta del engaño y que en verdad sea constatable.

En términos generales se puede decir que para la revocación por razones de incompetencia se debe acudir a la anulación oficiosa: para el caso de la falsedad se debe tener claro que el

acto administrativo se produjo, por razón de la manipulación de las pruebas aportadas, elementos estos sin los cuales no se habría producido el acto administrativo.

Luego de haber estudiado con mayor detenimiento la figura del acto administrativo, este despacho procede a emitir su dictamen jurídico en los siguientes términos.

Primera pregunta:

“1. ¿Tiene la ANAM facultad para solicitar la nulidad del Título de Propiedad a través de una acción de nulidad, toda vez que se trata de un área protegida y tomando en cuenta que REFORMA AGRARIA fue el ENTE que lo expidió?”

Es preciso destacar que en principio la acción pública o de nulidad se refiere al interés público o social de la conservación del orden público y en la privada o de plena jurisdicción, guarda relación con el particular sujeto del derecho lesionado. Asimismo, por sus consecuencias, estas acciones se diferencian en que la nulidad declarada en acción objetiva o pública, por la naturaleza impersonal del acto acusado produce efectos “**erga omnes**”, como se ha dicho, liquida jurídicamente al acto.

Ahora bien, somos del criterio jurídico que la Autoridad Nacional del Ambiente Regional de Chiriquí, **sí** puede solicitar la nulidad del acto mediante el cual, la Reforma Agraria otorgó al señor Plinio Guerra el título de propiedad de un globo de terreno. No obstante lo anterior, se debe tener cuidado con dos aspectos importantes, a saber:

1. Fue la propia ANAM, quien mediante una inspección efectuada por el guardaparque Benjamín Cuevas, **certificaron** que dicha propiedad se encontraba fuera de los límites del Parque Nacional Volcán Barú.
2. Pasados dos (2) años de habersele otorgado el título de propiedad al señor Guerra, se realizaron trabajos de **REPLANTEAMIENTO LÍMITROFE** dentro de las áreas del parque y producto de ello, se produjo una nueva línea de demarcación de 500 metros más debajo de la anterior, lo que abiertamente demuestra, que se entrará en conflictos con los derechos adquiridos del titular del terreno.

Tal situación demuestra claramente que en el momento, cuando el señor Plinio Guerra solicitó a la ANAM se verificara si su finca se encontraba dentro o fuera de los límites del Parque Nacional Volcán Barú y, la Reforma Agraria en base a los informes técnicos rendidos por la ANAM, otorgaron el título de propiedad al señor Guerra, dicha finca o globo de terreno según los informes periciales de la ANAM, **no pertenecían ni se encontraban dentro del área del parque.** Posteriormente y a raíz de un replanteamiento límite y la creación de una nueva línea de demarcación de 500 metros, según se informa quedó demarcada dentro de las áreas del parque. Queda claro que hubo error en la primera demarcación.

Segunda pregunta:

“2. ¿Debe la ANAM anular solamente el Acto Administrativo (Certificado Técnico) expedido erróneamente y emitir otro subsanado los errores?”.

Con respecto a esta segunda pregunta, este despacho ha esbozado de manera amplia y clara, cómo y cuándo, puede la administración revocar sus propios actos administrativo de manera tal que, bajo los señalamientos emitidos por este despacho en páginas anteriores, deberá observar la ANAM si los mismos se enmarcan en la situación planteada y proceder de acuerdo a lo planteado y desarrollado en esta consulta.

Nuestras conclusiones

1. El problema suscitado y que en la actualidad existe en el caso objeto de su consulta, radica en el hecho de que la Autoridad Nacional del Ambiente Regional de Chiriquí, en un período de cinco (5) años ha emitido de un mismo globo de terreno o finca, dos (2) informes técnicos diferentes.
2. Que ambos informes técnicos fueron presentados y certificados por distintos guardaparques (peritos), lo que evidentemente da como resultado que la información plasmada en dichos informes, sea producto del criterio, experiencia y conocimiento propio y personal de cada uno de los peritos que en su momento llevó a cabo la inspección del terreno.
3. Ello demuestra, que ambos informes no pueden ser valorados como ciertos y verdaderos, pues de entre los mismos, se dieron marcadas diferencias periciales que no denotan la seguridad de una correcta inspección.
4. Que ante los hechos suscitados, no le debe caber responsabilidad alguna a la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
5. El término replanteamiento límite, denota un nuevo estudio o análisis del área en conflicto, propio de la segunda inspección del guardaparque Vereno Marquinínez.
6. Que de la documentación presentada, no ha quedado debidamente probada la verdadera titularidad de dicha finca, como únicos propietarios los señores Tomás Guerra y Bernardino Guerra.
7. La Autoridad Regional del Ambiente Regional de Chiriquí, es la única responsable ante esta situación surgida, producto de los diferentes dictámenes que de la misma finca se emitieron.

Nuestras Recomendaciones

1. La Autoridad Nacional del Ambiente Regional de Chiriquí, debe procurar en lo sucesivo, contar con peritos idóneos en la materia de manera tal, que de un mismo globo de terreno o finca, se den diferentes criterios limítrofes, que puedan afectar derechos subjetivos de tercero.
2. La ANAM, deberá en el menor tiempo posible proceder a efectuar una tercera inspección sobre ese mismo lote de terreno hoy en conflicto, procurando salvaguardar los intereses y derechos de todas las partes involucradas, y asegurando el mejor interés para la Nación.
3. Las actuaciones de la ANAM, no pueden ir en desmedro y desconocer los derechos reales subjetivos de terceros, tomando en cuenta que éstos, poseen un legítimo título de propiedad sobre un terreno específico, otorgado legalmente por la Reforma Agraria.
4. En el caso que nos ocupa, también podrá la ANAM reunirse y conversar con el señor Plinio Guerra y asegurarle que éste conserve la titularidad del globo de terreno, pero que a su vez que se comprometa a darle y mantener el mejor uso ecológico sobre las tierras, con la supervisión y ayuda regular de la ANAM, de manera tal que no se altere en el área, el ecosistema del Parque Nacional Volcán Barú.

Esperamos de esta manera haber dado respuesta satisfactoria a su solicitud.

Es oportuna la ocasión, para expresarle nuestra consideración y respeto, se suscribe de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración