

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 554

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de mayo de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción (Especial).
(Demanda Corregida).**

El Licenciado Francisco Antonio Castillo Buenaño, actuando en nombre y representación de **Bienes Raíces Gatún, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)** y para que se hagan otras declaraciones.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior, veamos:

“**Artículo 5.** La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

...

4. Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa, en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses. En estos casos deberá correrse traslado a la contraparte de aquélla que ha recurrido ante la Sala Tercera de la Corte” (El resaltado es nuestro).

Conforme a los presupuestos jurídicos de la norma citada, observamos que en la causa bajo análisis, el acto impugnado obedece a la Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, dentro del proceso de revocatoria que puso fin en la vía gubernativa a la controversia entre **Desarrollo Mar Caribe S.A. y Héctor Eugenio Parra Amaya, sobre el predio adjudicado a éste último, quien posteriormente vendió dicha propiedad a la sociedad**

Bienes Raíces Amanecer S.A., y ésta a su vez, a la sociedad Bienes Raíces Gatún S.A., hoy demandante.

Al respecto, es oportuno añadir que en obediencia al último párrafo del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Sala Tercera mediante el Edicto Emplazatorio 82 de 12 de octubre de 2017, corrió traslado a **Desarrollo Mar Caribe S.A.,** para que en el término de diez (10) días contados a partir de la última publicación de dicho edicto en un periódico de circulación nacional, compareciera al proceso por sí sólo o por medio de apoderado judicial a hacer valer sus derechos (Cfr. foja 127 del expediente judicial).

I. Antecedentes.

De la lectura del expediente administrativo, se advierte que la Licenciada Salwa Jubara, actuando en nombre y representación de la sociedad **Desarrollo Mar Caribe, S.A.,** interpuso ante la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras,** una solicitud de revocatoria, respecto a la Resolución ANATI 3-0611, fechada 30 de marzo de 2012, mediante la cual se le adjudicó a título oneroso a **Héctor Parra Amaya,** un globo de terreno con una superficie de veintitrés hectáreas más siete mil novecientos diecisiete metros cuadrados con treinta tres decímetros (23 Has + 7917.33 m²), correspondiente al Plano 304-05-5654 de 19 de junio de 2009, ubicado en el Corregimiento de María Chiquita, distrito de Portobelo, provincia de Colón, toda vez que dicha adjudicación traslapaba con tres fincas, a saber, la finca 24699, inscrita en el documentos 1443203, la finca 3702, inscrita a tomo 2000, finca 143, inscrita a tomo 26; y la finca 2396, inscrita a rollo 25114, todas propiedades de la solicitante (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

Ante esta petición, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** emitió la Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015, mediante la cual revocó la Resolución ANATI 3-0611, fechada 30 de marzo de 2012, invocando como fundamento de la revocatoria la falta de competencia, ya que al momento en que se adjudicó el predio, ya éste

había sido adjudicado previamente. Esta resolución fue notificada a la parte contraria el 5 de mayo de 2015 (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

En este punto, debemos señalar que luego de un análisis virtual en la página del Registro Público, observamos en el enlace denominado ‘Consulta de Información Registral’ que **Héctor Parra Amaya**, vendió el predio objeto del caso que ocupa nuestra atención, a saber, la finca 383984, a la **sociedad Bienes Raíces Amanecer S.A.**, tal como consta en la **Escritura 310 de 15 de abril de 2015**, y ésta a su vez la **traspasó a la sociedad Bienes Raíces Gatún S.A.**, conforme a la **Escritura 1179 de 7 de diciembre de 2015**, ambas constituidas ante la **Notaría Segunda del Circuito de Colón**, y en **concordancia con la Certificación del Registro Público de Panamá número 191205** (Cfr. foja 46 del expediente judicial) (<https://registro-publico.gob.pa/index.php/your-profile/profile>).

Ahora bien, en virtud de la Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015, referida en líneas anteriores, la **sociedad Bienes Raíces Gatún S.A.**, interpuso un recurso de reconsideración, de conformidad con el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual dispone que *“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”*; en tal sentido, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, emitió la Resolución 017 de 5 de febrero de 2016, la cual de manera medular señala lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:

“Una vez emitido el informe antes señalado y encontrando la certeza del traslape que existe en las fincas mencionadas no cabía duda que se podía aplicar lo señalado en el artículo 62 de la Ley 38 del 2000, que nos enseña que hasta de oficio podemos revocar nuestras propias resoluciones, y así se hizo por medio de la resolución No. 074 del 1 de abril de 2015, revocando la Resolución No. ANATI 3-0611, del 30 de marzo de 2012, y ordenando el plano 304-05-5654 del 19 de junio de 2009 (*sic*).

En el proceso que nos ocupa, somos de la opinión que la Reconsideración si bien es cierto se aplica a estos procesos, no es menos cierto que la decisión que tomamos dentro de la Resolución ANATI 074 del 1 de abril de 2015, es cónsona a lo que la ley señala ya que se encierra en el artículo 62 de la ley 38 del 2000 nos indica, por otro lado el

acoplamiento y el análisis de la finca No. 383984, que está constituida al plano No. 304-05-5654, adjudicada a través de la Resolución 3-0611 del 30 de marzo de 2012, donde se le adjudica a HECTOR PARRA AMAYA, un globo de terreno, el mismo traslapa encima de las fincas 3702, 143 y 26699, ante todo lo anterior, es bueno traer a colación el artículo 36 de la ley 38, que señala entre otras cosas que ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con lo que dice la ley.

ANATI, no es competente para adjudicar encima de fincas tituladas, por consiguiente mal podía realizar la adjudicación que hizo, siendo así lo que cabía era la revocación tal y como se hizo, por lo que en base a esto no podemos modificar la resolución emitida y por lo tanto se mantiene en todo la Resolución No. ANATI 074 de 1 de abril de 2015, donde se revoca la resolución ANATI-3-0611, fechada 30 de marzo de 2012 (*sic*)” (Cfr. fojas 39-42 del expediente judicial)

De igual forma, la sociedad **Bienes Raíces Gatún S.A.**, interpuso un recurso de apelación el cual fue decidido mediante la Resolución ADMG-161-2016, de 28 de abril de 2016, la cual se notificó el **27 de mayo de 2016**, a las partes interesadas (Cfr. fojas 43 a 44 del expediente judicial)

Luego de evacuado el procedimiento administrativo, **la hoy demandante acudió a la Sala Tercera, el día 21 de julio de 2016, para interponer la demanda de plena jurisdicción, la cual fue admitida mediante la Providencia de 22 de septiembre de 2017, sin embargo, ésta fue corregida y presentada nuevamente el 4 de julio de 2018, por lo que fue admitida el 28 de agosto de 2018, ello de conformidad con el artículo 60 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, cuyo texto dice “Hasta el último día del término para aducir pruebas puede aclararse o corregirse la demanda por el actor. En tal caso volverá a ordenarse la actuación del artículo 57, pero del derecho de variar la demanda, sólo puede hacerse uso por una sola vez”,** lo que ha ocurrido en el caso bajo análisis (Cfr. fojas 124, 218 a 273 y 287 del expediente judicial)

Ahora bien, la demandante manifiesta que la Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, es nula por ilegal, toda vez que vulnera el artículo 1784 de la Código Civil, así como los

artículos 34, 35, 36, 37, 62 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 262 a 265 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, este Despacho observa que la sociedad **Bienes Raíces Gatún S.A.**, no solicitó el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado; requisito que representa una de las principales características de toda acción de plena jurisdicción, **cuya finalidad, precisamente, es la protección de un interés subjetivo** (Cfr. fojas 262 a 265 del expediente judicial).

En efecto, al analizar la demanda se advierte que la accionante **se limita a reiterar la solicitud para que se declare nula, por ilegal**, la Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**; sin destacar cual sería el derecho subjetivo a restablecer, lo que es contrario a la naturaleza de dichas acciones, tal como señala el tratadista **Roberto Dromi**, en su obra Derecho Administrativo, en la que expresa que “*...la acción de plena jurisdicción procede cuando invocándose agravio a un derecho subjetivo, se persigue la anulación de algunos de los actos impugnables, el consiguiente restablecimiento del derecho que se dice agraviado y la reparación del daño ocasionado.*” (DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 7ª; Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998. Pág. 974) (Cfr. fojas 262 a 265 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, observamos que la sociedad recurrente solicita en su demanda corregida la nulidad de un acto de mera comunicación, a saber, la Nota ANATI-DAG-095-2018 de 5 de enero de 2018, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, lo que no es un acto administrativo que causa estado y en tal sentido no es susceptible de ser demandado ante la Sala Tercera (Cfr. fojas 226 a 227 del expediente judicial).

Explicado lo anterior, y como quiera que ese Tribunal ha admitido la causa en análisis, sobre la cual debemos emitir un concepto en virtud de los presupuestos jurídicos

contenidos en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procederemos a emitir nuestra opinión jurídica.

II. Normas que se aducen infringidas

La recurrente alega que el acto impugnado, proferido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, infringe las siguientes normas:

A. El artículo 1784 del Código Civil, el cual establece que una inscripción se puede cancelar en virtud de un auto, sentencia ejecutoriada, escritura o de documento auténtico en el cual exprese su consentimiento para la cancelación la persona a favor de quien se hubiere hecho la inscripción (Cfr. foja 249 -253 de expediente judicial); y

B. Los artículos 34, 35, 36, 37, 62 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyos textos consagran en su orden, que los actos administrativos están sujetos al principio de legalidad; a los presupuestos jurídicos para la revocatoria de los actos administrativos en firme y al procedimiento ante las peticiones que puedan afectar derechos de terceros (Cfr. fojas 249 - 261 del expediente judicial);

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Del análisis del expediente judicial se desprenden una serie de situaciones jurídicas que debemos aclarar de manera puntual e individualizada para poder fundamentar nuestro criterio legal respecto al acto impugnado.

Así, tenemos que de la lectura de las piezas procesales contenidas en el expediente judicial, tal como expusimos en el apartado de antecedentes, se advierte que mediante la Resolución ANATI 3-0611, fechada 30 de marzo de 2012, se le adjudicó a título oneroso a **Héctor Parra Amaya**, un globo de terreno con una superficie de veintitrés hectáreas más siete mil novecientos diecisiete metros cuadrados con treinta tres decímetros (23 Has +7917.33 m2), correspondiente al Plano 304+05-5654 de 19 de junio de 2009, ubicado en el Corregimiento de María Chiquita, distrito de Portobelo, provincia de Colón; no obstante, con posterioridad Desarrollo Mar Caribe, S.A., solicitó la revocatoria administrativa de dicho acto, toda vez que, supuestamente dicha adjudicación traslapaba con tres fincas, a

saber, la finca 24699, inscrita en el documentos 1443203, la finca 3702, inscrita a tomo 2000, finca 143, inscrita a tomo 26; y la finca 2396, inscrita a rollo 25114, todas propiedades de la solicitante (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

Lo anterior motivó que, luego del trámite correspondiente se emitiera la Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015, mediante la cual se revoca un acto administrativo en firme, a saber, la Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, a través de la cual se le adjudicó un predio a Héctor Parra Amaya (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

Ahora bien, consta en el expediente judicial el Certificado 191205, emitido por el Registro Público de Panamá, mediante el cual se hace constar que la sociedad **Bienes Raíces Gatún S.A.**, es titular de un derecho de propiedad desde el 11 de diciembre de 2015, sobre el inmueble con código de ubicación 3305, folio real 383984 (f), ubicado en el corregimiento María Chiquita, distrito de Portobelo, provincia de Colón, con una superficie de veintitrés hectáreas más siete mil novecientos diecisiete metros cuadrados con treinta tres decímetros (23 Has +7917.33 M2) (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

De análisis del expediente, resulta claro que la acción en estudio versa sobre la emisión de la **Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015, mediante la cual se revoca un acto administrativo en firme, a saber, la Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, a través de la cual se le adjudicó un predio a Héctor Parra Amaya, el cual, con posterioridad, pasó a ser propiedad de la sociedad Bienes Raíces Gatún S.A., desde el 11 de diciembre de 2015;** según certificación 191205 del Registro Público de Panamá (Cfr. fojas 37-38 y 46 del expediente judicial).

Al respecto, es necesario resaltar que el Acto Administrativo es, según el jurista Abilio Abel Batista Domínguez, el principal mecanismo jurídico por medio del cual la Administración actúa; en tal sentido, es oportuno señalar que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, define esta herramienta jurídica de la siguiente manera:

“Artículo 200. 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”**

De la lectura anterior, se advierte que el acto administrativo, entre otras cosas, permite que conforme a derecho, una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, **extinga una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo**, no obstante, este acto requiere cumplir con una serie de elementos esenciales que constituyen su validez.

Sobre el particular, el jurista Abilio Bastista, en su obra ‘La Revocación de los Actos Administrativos’, precisa algunos razonamientos, que estimamos oportuno referir, veamos:

“Mucho se ha discutido sobre el número de elementos o requisitos del acto administrativo y sus estrecha relación con los vicios que pueden afectar a los mismos. **Así, para que el acto administrativo exista jurídicamente y tenga validez, se hace necesaria la concurrencia de ciertos elementos destinados a obtener decisiones conformes con el ordenamiento jurídico, ya que cualquiera falta o mal funcionamiento de esta estructura apunta Jaime Santofimio, provoca la configuración de vicios que pueden afectar la legalidad del acto administrativo.**”
(Batista, A. La Revocación de los Actos Administrativos’. Página 5)

Partiendo de la premisa anterior, y en concordancia con la respuesta emitida por esta Procuraduría de la Administración, mediante la Nota C-29-16 de 23 de marzo de 2016, podemos señalar que las entidades públicas pueden revocar sus actos propios, no obstante, ésta prerrogativa no es arbitraria, sino que conlleva el cumplimiento de todos los supuestos jurídicos del artículo citado, a saber, que sea una resolución en firme y que

reconozca o declare derechos a favor de terceros; pero además que se fundamente, en por lo menos una de las cuatro causales establecidas en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a saber, la falta de competencia, incursión de declaraciones o pruebas falsas, consentimiento de la revocatoria por parte del afectado, o la aplicación de una norma especial.

Así mismo, esta Procuraduría de la Administración se ha manifestado en otras ocasiones mediante la Notas C-231 de 3 de octubre de 2001 y la Nota C-100-17 de 24 de noviembre de 2017, a través las cuales ha precisado, entre otras cosas, la importancia del principio de estricta legalidad, consagrado en los artículos 36 y 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

“Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes. Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.”

Teniendo en cuenta las instituciones jurídicas referidas en líneas anteriores, las cuales son indispensables para la emisión de los actos administrativos, analizaremos la resolución de revocatoria que ocupa nuestra atención.

En ese contexto, debemos advertir que el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dispone los presupuestos jurídicos sobre los cuales versa la revocatoria de los actos administrativos y establece las causales exclusivas en las que la entidad gubernamental debe fundamentar y motivar dicha decisión, veamos:

“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 consciente en la revocatoria;
 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.”

Del artículo anterior, se infieren con meridiana claridad, tal como hemos mencionado, los elementos y las causales que deben ser considerados al momento de revocar un acto administrativo y como quiera que el caso que ocupa nuestra atención, ha sido fundamentado en la causal primera que refiere la falta de competencia, estimamos necesario revisar dicho concepto a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, veamos:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.”

En esta misma línea de pensamiento, el jurista Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

“La Competencia.

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo**, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad. Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que ‘... la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga

competencia, por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...’

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”. Colombia. Página 71-79)

Bajo la premisa anterior, es necesario señalar que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, manifestó que al momento de emitir la Resolución ANATI 3-0611, fechada 30 de marzo de 2012, **esa entidad carecía de competencia para adjudicar sobre propiedades privadas, ello, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 (Cfr. fojas 37 y 38 del expediente judicial).**

Al respecto, este Despacho debe aclarar que de la lectura de las constancias procesales que reposan en el expediente se advierte el Plano 304-05-5654 fechado 19 de junio de 2009, en tal sentido, y como quiera que no consta desistimiento alguno del peticionario de acogerse a los nuevos procedimientos de adjudicación contenidos en la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; el caso que ocupa nuestra atención debe analizarse a la luz del Código Agrario vigente a la fecha de la petición de adjudicación, aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.

Lo anterior, se sustenta en el artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional”, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 82: (transitorio). Para efecto de los trámites de los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley, estos finalizarán de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación. El usuario o solicitante que tenga casos en trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos que establezca la Autoridad, previo desistimiento del trámite correspondiente. La autoridad le dará prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente.

La autoridad podrá en todo momento revisar y actualizar los avalúos realizados en los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley”

Sobre el particular, veamos el contenido de los artículos 24, 26 y 27 del Código Agrario vigente a la fecha de la petición de adjudicación, aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, los cuales nos permiten conceptualizar de manera amplia, la competencia de la entidad que en su momento le correspondía la adjudicación de tierras, a saber, la Dirección de Reforma Agraria, veamos:

“
CAPITULO II
Tierras Estatales

Artículo 24: Son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas.

...

Artículo 26: Para los efectos de lo dispuesto por este Código todas las tierras Estatales salvo las exceptuadas taxativamente por el Artículo 27 están sujetas a los fines de la Reforma Agraria.

Artículo 27: Se exceptúan de lo dispuesto por el Artículo anterior las siguientes tierras:

1. Las tierras comprendidas en las áreas urbanas conforme a las disposiciones vigentes;
2. Las extensiones de tierras que a juicio de los organismos oficiales competentes se requirieron para el desarrollo de la industria nacional o de los centros poblados existentes o que se proyectara crear;
3. Las zonas de reserva forestal, conforme a lo dispuesto por el capítulo 3ro del Título XV de este Código;
4. Las zonas que fueren declaradas de valor histórico o turístico;
5. Las reservas para tribus indígenas que señala el parágrafo siguiente de este artículo;
6. Las costas marítimas que el Órgano Ejecutivo declare que pueden ser utilizadas a la navegación o que puedan dedicarse a la construcción de ciudades, de puertos o de muelles;
7. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de cien (100) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme;
8. Las islas marítimas, con excepción de las porciones de ellas poseídas y ocupadas por las personas que tengan derecho a su adjudicación en propiedad a título gratuito u oneroso, con arreglo a las disposiciones de este Código.
9. Las cabeceras y riberas de los ríos navegables por embarcaciones mayores de diez (10) toneladas brutas hasta una línea trazada a diez (10) metros de la línea de las aguas y paralela a ésta.
10. Las cabeceras y riberas de los ríos a riachuelos navegables siquiera a trechos por embarcaciones menores a diez (10) toneladas brutas hasta una línea trazada a cinco (5) metros de la línea de las aguas y paralela a ésta.”

En ese mismo orden de ideas, cabe resaltar los textos contenidos en los artículos 95, 96 y 102 de la misma excerta legal, veamos:

“
CAPITULO II
Adjudicaciones a Particulares

Artículo 95. Tan pronto como entre en vigencia este Código y en funciones la Comisión de Reforma Agraria, la distribución y **adjudicación de las tierras estatales**, serán efectuadas únicas y exclusivamente, por la Comisión de Reforma Agraria o por lo funcionarios que esta determine.

Artículo 96. Las adjudicaciones de tierras estatales a título gratuito u oneroso deberán ser dirigidas al funcionario provincial designado por la Comisión de Reforma Agraria el cual la sustanciará y resolverá en primera instancia.

Artículo 102. Si las tierras solicitadas son estatales **adjudicables y no están ocupadas**, un agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria que haya efectuado la inspección, autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a efecto la mensura y prepare el plano correspondiente, cuando se trate de una solicitud a título oneroso” (El resaltado es nuestro).

De los artículos citados, se infiere con meridiana claridad que la **competencia expresa irrenunciable, improrrogable, indelegable y connatural al principio de legalidad atribuida a la Dirección de Reforma Agraria, en el tema de distribución y adjudicación, versaba en aquel momento de manera exclusiva sobre las tierras estatales o baldías, en tal sentido, dicha entidad carecía de competencia para adjudicar un predio con características distintas a las señaladas en los artículos citados, los cuales establecían los presupuestos jurídicos sobre los cuales debían fundamentarse las adjudicaciones de las tierras estatales.**

En un caso similar, el Magistrado Sustanciador, Abel Zamorano de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, manifestó mediante la Sentencia de 12 de abril de 2016, lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión, veamos:

“IV. DECISIÓN DE LA SALA

...

Así, según consta en autos, **el proceso que ocupa a la Sala tiene su génesis en la solicitud que formulara el señor LUIS ANTONIO DOMÍNGUEZ ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a fin de que se le adjudicara un globo de terreno con una superficie de 41Has+0315 metros cuadrados, ubicado en el Corregimiento de**

Cañas, Distrito de Tonosí, Provincia de Los Santos. En atención a la solicitud formulada, la Dirección Nacional de Reforma Agraria emitió la Resolución N°D.N.7-PT-0620 de 14 de marzo de 2003, a través de la cual se adjudicó a Luis Antonio Domínguez la parcela de terreno que peticionaba.

...

En vista de los resultados de las investigaciones realizadas, la Dirección Nacional de Reforma Agraria le solicitó a la Procuraduría de la Administración emitiera concepto sobre la solicitud de revocatoria presentada por el señor Miguel Vargas Espinosa. En ese sentido, el señor Procurador de la Administración, a través de la Nota C-10-07 de 18 de enero de 2007, indicó que la Dirección Nacional de Reforma Agraria expidió la Resolución N°D.N.7-PT-0620 de 14 de marzo de 2003, **sin tener competencia para ello, "puesto que tal adjudicación afecta parte de dos inmuebles de propiedad privada, por lo que resulta jurídicamente viable la revocatoria de dicha resolución ..."**. (fojas 26 y ss del expediente administrativo)

...

En ese sentido, la disposición legal en mención señala lo siguiente:

‘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 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’. (lo resaltado es del Tribunal).

Es relevante señalar que, en virtud del citado artículo 62 de la Ley N° 38 de 2000, se introduce en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de revocatoria de oficio de los actos administrativos, figura jurídica que si bien era aceptada y regulada en otros ordenamientos jurídicos, se convierte en una verdadera innovación dentro de nuestro régimen legal donde hasta la fecha de su adopción, regía el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos.

Así, el legislador patrio introdujo en nuestro ordenamiento procesal administrativo la figura de la revocatoria de oficio, la cual, tal como lo indica el propio artículo 62 de la Ley N°38 de 2000, sólo puede ser utilizada de forma restrictiva y atendiendo a las causales que esta norma legal establece expresamente.

...

En base a lo anterior, podemos concluir señalando que la revocatoria de oficio es una potestad de la Administración Pública que debe utilizarse de forma restrictiva, la cual debe ser motivada adecuadamente, puntualizando las razones de interés público que la aconsejan, y tomando en consideración la vigencia de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe.

El autor colombiano Jorge Enrique Santos Rodríguez, citado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, define la revocatoria del acto administrativo como "la extinción de la vida jurídica del acto administrativo unilateral e individual por la propia Administración con fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con apoyo en un cambio en las circunstancias de hecho o de una nueva interpretación de las mismas y, como regla general, con efectos hacia el futuro, es decir, con efectos *ex nunc*". (SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 57) (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por Héctor Palacio, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.6671-2004 de 3 de diciembre de 2004, emitida por el Director General de la Caja de Seguro Social. Fallo de 11 de diciembre de 2008. Ponente: Mag. Adán Arnulfo Arjona L).

Tomando en consideración las anotaciones anteriores, así como de un análisis de las constancias procesales y demás elementos probatorios (incluido el expediente administrativo de la solicitud de revocatoria de la Resolución N°D.N.7-PT-0620 de 14 de marzo de 2003), se desprende que, al momento de la expedición de dicho acto administrativo, **la Dirección Nacional de Reforma Agraria carecía de competencia para la adjudicación de un globo de terreno que afectaba bienes inmuebles de propiedad privada.**

En virtud de lo anterior, **la Sala Tercera considera que la actuación adoptada por la Administración obedeció a una correcta interpretación tanto de la situación planteada por el solicitante de la revocatoria, como de la normativa que rige la revocatoria de los actos administrativos, por resultar aplicable lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.**

Finalmente, en lo que se refiere al planteamiento de los apoderados judiciales en el sentido de que la revocatoria de los actos administrativos sólo puede operar de oficio, es preciso recordar que el último párrafo del artículo 62 de la Ley N°38 de 2000, permite la utilización de esta figura jurídica ante solicitudes formuladas por particulares basadas en las causales que taxativamente enuncia el referido artículo 62 de la Ley N°38 de 2000, como ocurrió en el presente caso en el cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria procedió a una revisión del predio adjudicado al señor

Luis Antonio Domínguez, por solicitud de revocatoria presentada por el señor Miguel Vargas Espinosa. Cabe indicar que nuestra legislación administrativa no prevé un término para solicitar la revocatoria de un acto administrativo, siendo los únicos requisitos que la solicitud se fundamente en alguna de las causales estipuladas en el artículo 62 de la Ley N°38 de 2000, y que el acto administrativo cuya revocatoria se solicite se encuentre en firme.

De conformidad con las consideraciones expuestas, no procede el cargo de ilegalidad endilgado al acto originario ni las pretensiones reclamadas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL ...**” (El resaltado es nuestro).

Aunado a lo anterior, estimamos oportuno referir nuevamente los planteamientos del jurista Abilio Bastista, en su obra ‘La Revocación de los Actos Administrativos’, quien señala lo siguiente:

“El fundamento de la revocación lo encontramos en que en un estado de derecho, la administración debe observar el cumplimiento de la ley con el objeto de satisfacer el interés público, **por lo que debe eliminar del mundo jurídico los actos que no reúnan las condiciones necesarias para su existencia que puedan lesionar los intereses generales.**

La revocación se fundamenta en el principio de que la acción de la Administración Pública debe presentar siempre el máximo de coherencia con los intereses públicos y no sólo cuando el acto nace, sino a lo largo de toda su vida, siendo procedente cuando se demuestre que el acto ya dictado es inadecuado al fin para el cual fue dictado, sea porque fueron mal estimadas las circunstancias y las necesidades generales en el momento en el que fue dictado, sea porque al momento posterior tales circunstancias y necesidades sufrieron una modificación que hace que el acto resulte contrario a los interés públicos.

...

Por su parte Roberto Dromí, **distingue entre revocación por razones de oportunidad y revocación por razones de ilegitimidad, refiriéndose la primera aquellos casos en que un acto administrativo puede ser revocado para satisfacer exigencias de interés público, procediendo siempre de cualquier tipo de acto, reglado o discrecional; y la segunda a los casos en que el acto nace viciado o se torna luego viciado por cambios en el ordenamiento jurídico o la desaparición de un presupuesto de hecho que altera la relación entre las normas y el acto**” (Batista, A. La Revocación de los Actos Administrativos’. Página 5)

En el marco de lo antes expuesto, **queda claro que la Dirección de Reforma Agraria, carecía de competencia para adjudicar tierras no estatales, que se apartaran de los presupuestos jurídicos y las características indispensables de los predios para**

poder efectuar las adjudicaciones, y en consecuencia emitir actos en estricto derecho y con validez y eficacia indiscutible.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:


“En virtud del principio del debido proceso, **las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley**, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción” (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibañez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.

En virtud de la doctrina y del análisis íntegro del expediente judicial, tenemos a bien concluir, que en efecto, el procedimiento dispuesto para tramitar **la revocatoria de la Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, se ajusta a la causal primera de falta de competencia contenida en la norma** y por consiguiente, no se configuran los cargos de infracción referidos por el demandante, a saber, el artículo 1784 de Código Civil y los artículos 34, 35, 36, 37, 62 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En el virtud de lo antes expuesto, resulta evidente que el acto impugnado fue emitido conforme a Derecho, por lo que solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución ANATI-074 de 1 de abril de 2015**, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Del Señor Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Encargada


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 441-16