

Panamá, 15 de mayo de 2003.

Licenciada

**Silvia Vergara de Batista**

Directora Nacional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria  
Ministerio de Desarrollo Agropecuario

E. S. D.

Señora Directora:

Con la presente brindo respuesta a su *consulta administrativa y relacionada con la posibilidad de revocar la Resolución N. DN 9 PT-0275 de 5 de mayo de 2000*, referente al otorgamiento de un título de propiedad a favor de la señora **AURA TORRES MOLINA** y del señor **RODOLFO TORRES MONRROY**.

**Cuestión de hecho.**

Los hechos en los cuales se informa *la consulta administrativa*, y la exposición de ideas relacionada y producto de la Resolución N. DN 9-0275 de 5 de mayo de 2000 (en lo sucesivo la Resolución 9-0275), son los siguientes:

La Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudicó a nombre de AURA TORRES MOLINA y RODOLFO TORRES MONRROY, una superficie de dos mil trescientos cuarenta y seis metros cuadrados (2346 M2), ubicada en la comunidad de Llano El Harino, del corregimiento de Río de Jesús, distrito de Río de Jesús, provincia de Veraguas.

1. La adjudicación fue formalizada por medio de la Resolución N.9-0275 de 5 de mayo de 2000.
2. Luego de la adjudicación el señor PEDRO SAEZ ESCOBAR quien es colindante, se opone a dicha adjudicación, y solicita la revocación de esa resolución N.9-0275 de 5 de mayo de 2000.
3. Es importante aclarar que el proceso de adjudicación se encuentra hoy en día en firme, pues ya han vencido los términos para la presentación de los recursos ordinarios en la vía administrativa y judicial.

4. En función del vencimiento de los términos debe considerarse si procede la acción oficiosa de revocatoria.
5. El señor PEDRO SAEZ ESCOBAR ha manifestado su interés de que se revoque la Resolución 9-0275, por considerar que:
  - a. La adjudicación se ha realizado incumpliendo con el numeral uno del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, es decir que la Resolución 9-0275 fue emitida sin competencia o atribuciones legales para ello.
  - b. La falta de competencia se orienta al factor de la materia, pues la Administración otorgó un título de propiedad sobre una tierra que no tenía el carácter de pública.
6. A pesar del interés de la señora AURA TORRES MOLINA, el otro beneficiario del acto denunciado, el señor RODOLFO TORRES MONRROY, parece estar directamente inconforme con ese afecto pues:
  - a. Se ha incluido en la solicitud de adjudicación hecha por él a la señora AURA TORRES MOLINA, dama ésta que no parece haber usado o poseído el terreno adjudicado.
  - b. Que en la solicitud original él no autorizo a la señora TORRES MOLINA, para ser incluida en la petición de tierra ante la Reforma Agraria.
7. Hoy en día se nos solicita, por medio de la nota DINAR- 239-03 nuestro parecer jurídico respecto de la potencial posibilidad de la revocación de ese acto de adjudicación de tierras nacionales.

### **El criterio del Ente Activo de la Administración.**

A pesar de lo que se debe esperar, la entidad consultante no nos ha permitido saber su criterio jurídico. Ni cuál es su posición respecto de los hechos.

Este criterio jurídico de la entidad consultante resulta importante para este despacho, habida cuenta de lo crucial del tema, amen de tratarse de la posible afectación de bienes públicos.

Ciertamente, este criterio jurídico es fundamental ya que, es la Reforma Agraria la entidad que con mayor propiedad conoce y maneja las actuaciones procesales incluidas en los expedientes, y sobre todo, los hechos y elementos fácticos que caracterizan estos procesos especialmente.

### **Los hechos según la Procuraduría de la Administración.**

Se desprende del contenido de las piezas procesales actuantes en el expediente administrativo lo siguiente:

1. El acto administrativo que podría ser revocado tiene fecha de emisión de 5 de mayo de 2000.
2. Uno de los beneficiados por el acto: el señor RODOLFO TORRES MONRROY, no está de acuerdo con su emisión por las siguientes razones:
  - a. Se le dio más terreno del que solicitó y él había usado y poseído, pues, las tierras solicitadas a la Reforma Agraria, fueron 733 metros cuadrados y no 2,346 metros cuadrados.
  - b. La señora AURA TORRES MOLINA es beneficiaria de la adjudicación, a pesar de no haber poseído ni usado con anterioridad la tierra adjudicada, amen de que ella no fue autorizada por él para solicitar tal adjudicación.
  - c. Al concedérsele 2346 metros cuadrados una parte de esta tierra (aproximadamente unos 1613 metros cuadrados) no eran de la Reforma Agraria, sino de su vecino, el señor PEDRO SAENZ ESCOBAR.
3. De lo expuesto se colige que el señor RODOLFO TORRES MONRROY, no parece estar de acuerdo con esta adjudicación por afectar derechos de terceras personas, los del señor SAENZ ESCOBAR.

### **La Normativa Legal Aplicable.**

#### **1. En la Carta Política.**

**“ARTICULO 17:** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley”.

**“ARTICULO 44:** Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales”.

**“ARTICULO 212:** Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y la, ausencia de formalismos.
2. El objeto dei proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.

#### **2. En la Ley 38 de 2000 se establece que la Administración puede revocar o anular de pleno derecho sus propios actos, Veamos:**

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

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

**“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”.

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

...

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

**“Artículo 209.** Esta Ley comenzará a regir así: el Libro Primero y el Título XV del Libro Segundo, desde su promulgación; y los Títulos I al XIV del Libro Segundo, a partir del 1 de marzo del año 2001”.

**1. En el Código Agrario, que es norma especial y directamente aplicable, se establecen los medios para la revocación o anulación de pleno derecho de los actos de la Reforma Agraria, Veamos**

**“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 29.-** Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce, disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes”.

**“Artículo 54.-** La Comisión de Reforma Agraria determinará la extensión de las parcelas que adjudique, procurando que cada parcela constituya una unidad económica de explotación, o finca vital, suficiente para la subsistencia de la familia del beneficiario y para que logre una utilidad razonable de su trabajo que le permita

acrecentar sus bienes de capital, como un medio de mantener la unión de la familia y fomentar el desarrollo económico del país.

...  
(...)”.

**“Artículo 56.-** Las tierras estatales serán adjudicables, reservadas por el Estado para usos especiales, o no adjudicables.

Las tierras estatales adjudicables se dividen en ocupadas, parceladas y libres.

Se entenderá por tierras estatales ocupadas, aquellas sobre las cuales exista la posesión de personas naturales o jurídicas.

Las tierras estatales adjudicables que no estén comprendidas entre las ocupadas o parceladas serán de libre adjudicación de acuerdo con las formalidades de este Código”.

**“Artículo 57.-** Cualquier persona o grupo de personas, que llenen las condiciones establecidas en el artículo 53<sup>1</sup>, tienen el derecho a solicitar y la Comisión de Reforma Agraria la obligación de adjudicar, una parcela que constituya una unidad económica de explotación o finca vital por cada solicitante. Esta solicitud será tramitada ante la Comisión de Reforma Agraria quien la estudiará y resolverá de acuerdo con las regulaciones de este Código y de los reglamentos que la Comisión de Reforma Agraria adopte. Las solicitudes por extensiones de tierra mayor de la unidad económica de explotación o finca vital serán resueltas por la Comisión de Reforma Agraria de acuerdo con sus reglamentos y posibilidades pero su adjudicación no constituye una obligación de parte de la Comisión de Reforma Agraria”.

**“Artículo 60.-** Cuando la Comisión de Reforma Agraria resuelva la distribución de tierras en una extensión donde ya hubieren ocupantes, pero cuya capacidad no es suficiente para permitir una

---

<sup>1</sup> **“Artículo 53.** Para ejercer el derecho de solicitar, a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, una parcela de tierra a título oneroso, se requerirá:

1. Ser mayor de edad, o estar emancipado o emancipada, o habilitado o habilitada de edad;
2. Que el peticionario o la peticionaria no posea tierras o las que poseyere se mantengan totalmente cumpliendo su función social; y
3. Que el solicitante se obligue a hacer cumplir la función social de la tierra que solicite, de acuerdo con este Código”.

Este artículo fue modificado por el artículo 3 de la Ley 68 de 2001; G.O. 24,457 de 21 de diciembre de 2001.

explotación productiva a todos los que tuvieran derecho a que se le adjudiquen parcelas, se establecerá la siguiente prelación:

- a) los ocupantes que hayan cultivado la tierra por mayor número de años;
- b) En igualdad de circunstancias, los padres de familia según el número de familiares que estén a su cargo;
- c) En igualdad de circunstancias, aquellas que hayan demostrado mayor eficiencia y capacidad de trabajo.

A los demás aspirantes se les adjudicarán parcelas en las áreas más cercanas siguiendo el orden de prelación general adoptado en el artículo 58”.

**“Artículo 71.-** La Comisión de Reforma Agraria no garantiza la calidad de baldíos de terrenos que adjudica, y, por consiguiente, no está sujeta al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones.

Sin embargo, si habiéndose cumplido las formalidades legales para las adjudicaciones que este Código establece, se presentasen reclamos fundados de terceros que comprueben la propiedad del terreno adjudicado, y cuando esta comprobación se efectúe después de la instalación de los nuevos beneficiarios, la Comisión de Reforma Agraria, procederá a expropiar las tierras al propietario original, manteniendo la validez de las adjudicaciones hechas.

Tampoco está obligada al saneamiento si el terreno estuviese destinado a un uso público u ocupado por colonos, agropecuarios o industriales.

En cualquiera de estos casos, su obligación se reduce a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación.

**Las inexactitudes contenidas en las peticiones hechas por los interesados para la adjudicación de tierras estatales y las que contengan los planos que se levanten en vista de esas mismas peticiones, sólo perjudicarán a los interesados y a sus causahabientes.**

La adjudicación en ningún caso perjudica a terceros y deja a salvo a los colonos, agropecuarios e industriales”. (la negrita es de la Procuraduría de la Administración)

**“Artículo 72.-** En ningún caso tendrán valor alguno contra la Nación o contra terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras estatales. En consecuencia, las inscripciones hechas en el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de este Código con tales defectos podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación o a petición de parte interesada”.

### **Cuestión de Derecho.**

Para un cabal entendimiento de lo que en este dictamen se indicará, es oportuno tratar dos cuestiones:

1. La revocación de los actos administrativos de adjudicación agraria, antes de la vigencia de la Ley 38 de 2000.
  2. La revocación por falta de competencia de la entidad otorgante.
- **La aplicación la revocación de los actos administrativos de adjudicación agraria, antes de la vigencia de la Ley 38 de 2000.**

La pregunta está relacionada con lo que técnicamente se conoce con el nombre de *"Aplicación Ratione Temporis de un acto administrativo"*, en otras palabras, con la posibilidad de aplicarlo o no retroactivamente de la Ley 38 de 2000.

En otros términos, según se deduce de la actual consulta de viabilidad jurídica de la revocación de la Resolución 9-0275, una de las cuestiones de derecho aplicable al presente estudio es saber si, la legislación procedimental relativa a la revocación de los actos administrativos (el artículo 62 de la Ley 38 de 2000) es aplicable a actos administrativos en firma de fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 38 de 2000. O procede estudiar la vigencia de la ley (procesal y material) en el tiempo.

Desde nuestro punto de vista jurídico, si bien hoy en día, la Ley 38 de 2000 permite a la Administración dejar sin efecto sus actos, por haber sido emitidos éstos, sin la debida competencias; dicho remedio y nueva forma de retirar el propio acto, no es aplicable a los negocios jurídicos iniciados con anterioridad a la vigencia de la nueva Ley 38 de 2000.

### **¿Cuál es el propósito del proceso judicial?**

Desde nuestra perspectiva, es importante recordar que en todo momento, los servidores del Estado tenemos la principal atribución - obligación de “proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros” que estén en territorio panameño. Esto significa en sentido claro, “asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley”. (Ver el artículo 17 constitucional)



Así las cosas, los trámites administrativos y judiciales deben dirigirse al “reconocimiento de los derechos consignados en la Ley Substancial” a favor de las personas nacionales o extranjera en Panamá. (Ver el artículo 212 constitucional)

Esta última afirmación tiene un significado especialmente relevante: pues la actuación administrativa se desarrollará teniendo en cuenta el respeto a los derechos fundamentales de los sujetos procesales y la necesidad de lograr la eficacia de la administración de justicia en los términos de la ley procesal. Amen de que la finalidad del procedimiento es el verdadero reconocimiento de los derechos sustantivos. O sea que, en la actuación procesal los funcionarios judiciales y administrativos, harán prevalecer el derecho sustancial y buscarán su efectividad.

### **Aplicación de las normas en el tiempo.**

Referirse a la aplicabilidad de las normas en el tiempo, implica analizar la naturaleza jurídica de las mismas, diferenciando claramente si estas atañen al ámbito procedimental o sustancial del derecho. Veamos entonces:

#### a.- Ley Procesal en el Tiempo.

Postulado: una ley procesal nueva no puede aplicarse a aquellos procesos que, a la fecha de su entrada en vigencia, se encuentren concluidos por sentencia firme. Lo contrario implicaría una violación de la garantía constitucional consagrado en el artículo 44<sup>2</sup>, la cual es comprensiva de los derechos reconocidos.

En otras palabras, la nueva ley se aplicará a los procesos que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia, sin tomar en cuenta del tiempo en que se originan las relaciones jurídicas sobre las que ellos versen.

Ahora bien, los procesos en trámite pueden ser alcanzados por la ley nueva siempre que ello no involucre afectar a los actos procesales cumplidos, y que han quedado firmes bajo la vigencia de la ley anterior. Esto es así, ya que la aplicación de la nueva ley a los actos procesales cumplidos, afectaría el principio de seguridad jurídica.

Con todo y lo antedicho, por lo regular en las llamadas disposiciones transitorias, las leyes procesales suelen disponer que ellas se aplicarán a todos los asuntos que en lo sucesivo se promuevan y a los pendientes con excepción de los trámites, diligencias y plazos a que hubieran tenido principio de ejecución si no existe una providencia firme o consentida que constituya el punto de partida de un determinado trámite.

---

<sup>2</sup> “ARTICULO 44: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales”.

Para el caso de la Ley 38 de 2000, no existe una disposición que de manera concreta indique que esa ley tiene la pretensión de regir hacia el pasado, o que transitoriamente rige en asuntos ya iniciados.

En cuanto a la doctrina, unánime ha sido ésta en el sentido de que la vigencia de la ley aparece intrínsecamente ligada a la operatividad de la misma en el tiempo, es decir, a su existencia jurídica y a sus particulares efectos. Ello obliga a analizar el nacimiento de la ley, su derogatoria o fin y los fenómenos jurídicos de la retroactividad y ultractividad.

La obligatoriedad de la ley hace relación directa a su existencia jurídica en un momento determinado, de suerte tal que, no teniendo esa existencia carece en absoluto de fuerza para cumplir su objetivo, esto es mandar, permitir, prohibir o castigar, la realización de determinadas conductas.

En armonía con este presupuesto, es principio general en nuestro sistema jurídico codificado que la ley nace, y por tanto obliga solamente a partir del momento de su promulgación. Sin embargo, este principio general admite ciertas excepciones, como cuando la misma ley fija el día en que empieza a regir. En este mismo orden, constituye igualmente principio general, mas no absoluto, que la ley tiene vigencia hasta el momento mismo en que se deroga o subroga por otra.

En este sentido, el artículo 46 de la Ley 38 de 2000 establece la mencionada regla de derecho. Veamos:

**“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”.

i. La ultractividad de la ley procesal.

Y es aquí precisamente, donde surge el concepto de la ultractividad de la ley, fenómeno éste que acontece cuando una ley derogada produce efectos posteriores. En Derecho Procesal se ha considerado que las normas de dicha materia son de orden público y por tanto de inmediato y obligatorio cumplimiento. No obstante, es viable admitir la ultractividad.

Específicamente, en el artículo 32 del Código Civil se señala, según se ha visto que: “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las

anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”

Queda claro que, la ley sólo rige hacia futuro; no obstante, tratándose de procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia de la misma, ella establece, con fundamento en la ultractividad, que los términos del proceso que hubiesen comenzado a correr, así como las diligencias y actuaciones que ya estuviesen iniciadas, deben regirse por la norma vigente al momento de su iniciación, así ésta se encuentre derogada.

Así las cosas, se puede establecer que los **procesos ya concluidos** (como sería el caso del actual proceso, pues la resolución 9-0275 ha puesto fin a la actuación administrativa), para nada son tocados por la ley nueva; y que los que se inicien luego, estarán regulados íntegramente por la nueva legislación.

Es oportuno mencionar que el artículo 32 del Código Civil dispone que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir; por lo cual las normas procesales de la Ley 38 de 2000 tienen aplicación inmediata aún respecto de los procesos pendientes; pero sólo cuando se trata de actos no consumados o en trámite. Esto significa pues que al estar consumado el procedimiento de adjudicación, la Ley 38 de 2000 no tiene forma de ser aplicada a la presente causa.

#### b. Consideración previa

La revocatoria o anulación de los actos administrativos, por razón de haber sido emitidos sin la debida competencia, es una acción aceptable tras la Ley de Procedimiento Administrativo General; pero perfectamente ilegítima antes de ésta. Y según consta en el expediente administrativo, la actuación que hoy en día se estudia se hizo, en efecto, antes de la entrada en vigor de la Ley 38 de 2000.

Este despacho es respetuoso de los principios constitucionales en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, «en el sentido de poder afectar a actos administrativos que deriven de situaciones regidas por ella y al amparo de su influencia», según es el caso de la presente cuestión jurídica, en donde una actuación administrativa parece haber sido realizada en oposición al principio de respeto a la propiedad privada y debida competencia de los órganos del Estado establecidos en la Carta Fundamental.

En otras palabras, por una simple consideración de justicia y de seguridad jurídica, la Administración debería proceder a la anulación de su propia declaración, habida cuenta de haber sido emitida en trasgresión directa del factor material de competencia.

#### • **La revocación por incompetencia<sup>3</sup>.**

---

<sup>3</sup> A la par de este tipo de revocatoria existe un tipo especial de revocación en donde, sin el consentimiento de la parte favorecida por la declaratorio o el reconocimiento de un derecho; la administración puede legítimamente retirar el acto. Se trata de la llamada revocaciones-sanción y la revocación por sanción. En

## ¿Qué es la competencia?

Las potestades o atribuciones de los agentes públicos se encuentran limitadas por los fines superiores del servicio y buscan la prevalencia del interés general o público. Y este interés se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, seguridad y respeto por los derechos adquiridos con apego a la ley.

Es así, que las atribuciones de competencias están reguladas y limitadas en forma expresa. En estas normas de atribuciones de competencias se regla no sólo la facultad de que se trata, sino además, el sentido y la finalidad en que debe realizarse y los hechos cuya ocurrencia condicionan su ejercicio.

Para el caso en estudio, las circunstancias que condicionan la facultad de conceder o adjudicar tierras a favor de un ciudadano son: que las tierras tengan el carácter de estatales y dentro de éstas, las baldías o no ocupadas o usadas.

En el presente estudio todo indica que, la Administración adjudicó tierras de las cuales no tenía disposición por ser de propiedad privada: del señor SAENZ ESCOBAR. Esta es una regla de competencia que se orienta a valorar la materia objeto del acto, que para el caso es la tierra. O sea que el factor de competencia es si la tierra es o no adjudicable, por pertenecer o no a la Nación.

Ahora bien, la pregunta es, ¿puede la Administración levantar o anular su actos, habida cuenta de haberlo dictado con prescindencia en esta mínima regla de competencia? Y de ser afirmativa la respuesta a esta pregunta, ¿por medio de qué instrumento o procedimiento se levanta o anula el acto?

Según hemos visto, la anulación o revocación de ese acto administrativo, no puede ser realizado con fundamento en la Ley 38 de 2000, ya que esta norma no se encontraba vigente al momento de la emisión de dicho acto.

La única forma de revocación especial sería la que se encuentra señalada en el artículo 141 del Código Agrario, porque el o los beneficiarios por la adjudicación no cumplen con el debido uso social de la tierra. Veamos:

**“Artículo 141.-** En las adjudicaciones de tierra a título oneroso, el adjudicatario no tendrá derecho a la devolución de los pagos que haya hecho sobre el valor de la tierra adjudicada cuando se revoque la adjudicación porque la tierra no cumpla su función social”.

---

estos supuestos ante el hecho del otorgamiento o reconocimiento de una derecho, por ejemplo una subvención, una autorización o una concesión (no contractual), la Administración puede sancionar el incumplimiento de las condiciones establecidas para la atribución de dicho acto, con la retirada del subsidio, la autorización o la concesión no convencional.

Así las cosas, ante este supuesto de revocatoria tan restringido, no parece haber posibilidad de afirmar que, antes de la vigencia de la Ley 38 de 2000, la Reforma Agraria tenía la facultad de revocar un acto suyo, por haber sido emitido sin la debida competencia, ni siquiera con el consentimiento de las personas que se puedan ver afectadas. En el mejor de los casos, sí podría intentar la revocatoria previa prueba que los beneficiados con la adjudicación no cumplen con el debido uso de las tierras adjudicadas.

Con la salvedad hecha, nos parece que no le está permitido a la Administración Activa, revocar, en función de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo General, el acto; sino iniciar el procedimiento administrativo de anulación, contemplado en el numeral 6 del artículo 220 del Código Agrario. O sea que la Administración puede ejercer la atribución de conocer, tramitar y resolver las denuncias en contra de adjudicatarios definitivos.

#### El sometimiento de la Administración a la ley.

La Administración debe actuar con pleno sometimiento a la ley, aún más a aquella de le describe sus competencias. Pero ¿porqué y bajo qué justificación debe someterse el actuar administrativo a la ley?

El fundamento no puede ser otro que el de "satisfacer el interés público encomendado a su gestión", donde uno de sus elementos esencialmente constitutivo es la vigencia del orden jurídico.

Para el caso bajo análisis, el cumplimiento del principio de legalidad impele a la Administración (la Reforma Agraria) a iniciar un procedimiento de investigación y eventual dilucidación responsabilidad, pues como establece el artículo 71 del Código Agrario, si ha sido la propia solicitante la que, al momento de su petición, llevo a la Reforma a un error o equivocación, será ella la que deba ser afectada por las necesarias correcciones que de oficio se deban hacer.

Al establecer en el Código Agrario que, "las inexactitudes contenidas en las peticiones hechas por los interesados para la adjudicación de tierras estatales y las que contengan los planos que se levanten en vista de esas mismas peticiones, sólo perjudicarán a los interesados y a sus causahabientes", se permite a la Reforma Agraria que haga las revisiones que sean necesarias, a fin de que la adjudicación realmente cumpla con los cometidos y propósitos públicos definidos por la ley.

Ahora bien, durante este procedimiento de adecuación de los actos administrativos a los intereses públicos, se le debe brindar a las personas involucrada o afectadas, todas las garantías del debido proceso administrativo. Propiciando con ello que dichos sujetos, luego de dicha adecuación, acudan ante las autoridades jurisdiccionales de revisión de los actos públicos, si lo tienen a bien.

## **Conclusión.**

A juicio de la Procuraduría de la Administración, en el caso estudiado si bien no procede la declaratoria revocatoria del acto administrativo, en los términos de la Ley 38 de 2000, ya que esta norma no le puede ser aplicada a un supuesto fáctico realizado con anterioridad a su vigencia; no cabe duda que la Administración, a la luz de lo dispuesto en los artículos 71 y 220 del Código Agrario, sí tiene la facultad revisar y procurar que el acto suyo se adecue a los fines y propósitos públicos ordenados por la Ley Agraria.

Como quiera que el artículo 141 del mismo Código Agrario lo permite, la Dirección de Reforma Agraria puede probar que la o los beneficiarios de la tierra, no están cumpliendo con los fines de utilidad social de la tierra, y debe propiciar un procedimiento de revocación de esa adjudicación, y para que proceda esta declaratoria especial, comprobado que no se esté dando el mejor y más efectivo uso a las tierras.

Por otra parte, para el caso bajo estudio ello obliga a que, se produzcan las investigaciones tendientes a saber:

1. Si la solicitante propició inexactitudes e informaciones equivocadas, como por ejemplo haber solicitado una tierra que de antemano se sabía, eran de propiedad privada,
2. O haber afirmado en la declaración inicial de solicitud de la adjudicación, ser poseedora de las tierras solicitadas, cuando ello no era cierto,
3. O el haber alterado el documento de solicitud, sin la autorización de originario solicitante y verdadero poseedor de las tierras.
4. Si la solicitante, instó a los funcionarios de la Administración a incluirla en la solicitud cuando no tendría razón para su inclusión.

## **Recomendación Final.**

En el presente proceso administrativo se deja ver con toda claridad que la Administración, debe investigar sus propias actuaciones a fin de determinar, si la Resolución PT-0275 se produjo a instancia de engaños e inexactitudes, pues de ser así, ellas sólo pueden afectar negativamente a la solicitante. O sea que, en el supuesto de no cumplirse con el fin social de la tierra, amén de haberse engañado a la Administración, ésta sí puede revocar su acto, con sustento en el Código Agrario.

Ahora bien, esta Procuraduría de la Administración no está facultada para afirmar o negar la posibilidad de revocatoria, según lo dispone el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, porque, según se ha visto, esta ley no es aplicable a la actual situación controvertida.

Para concluir, si la Administración luego de evaluar las pruebas del expediente descubre que se trata sin más, de un acto regular (es decir, formalmente emitido y sin ningún vicio de forma) no le quedará mas remedio que impugnar, ante las autoridades jurisdiccionales del derecho común (de lo civil) la inscripción del registro de la parcela de tierra de superficie de cero (0) hectárea con dos mil trescientos cuarenta y seis metros cuadrados (0HAS+2346 M2), ubicada en la comunidad de Llano El Harino, del corregimiento de Río

de Jesús, distrito de Río de Jesús, provincia de Veraguas, a favor AURA TORRES MOLINA y RODOLFO TORRES MONRROY; propiciada por su propio acto de adjudicación, sometiendo a la decisión jurisdiccional la violación jurídica del caso.

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.