

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

C-No.146

Panamá, 13 de mayo de 2002.

Licenciado

Eric Jiménez Vergara

Director Nacional de Reforma Agraria
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
E. S. D.

Señor Director Nacional:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesora y consejera de los funcionarios de la administración pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con el caso de la revocatoria de la Resolución N°.D.N.8-5-0003 de 3 de enero de 2000, por medio de la cual se hizo una adjudicación definitiva a título oneroso al señor **DANIEL ISAAC ECHEONA HERRERA**, con cédula de identidad personal N°.8-139-291.

Efectivamente, por medio de la Nota DINRA-232-2002 del mismo año, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, activa una nueva atribución legal de esta Procuraduría, para conseguir que esta Superioridad se pronuncie respecto de la viabilidad jurídica de una revocación para un acto administrativo específico: la Resolución D.N. 8-5-0003 de 3 de enero de 2000, proferida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de desarrollo Agropecuario, al tenor de lo establecido en el artículo 62 de la Ley N°.38 de 2000.

Procedemos a absolver su interesante consulta, previas las siguientes consideraciones:

Concepto de Acto Administrativo:

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 emanado de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; a través de un instrumento jurídico viable, la Resolución N°.D.N. 8-5-0003 de 3 de enero de 2,000.

Es importante decir que entre las clasificaciones de los actos administrativos una muy importante en el aspecto que ahora examinamos, es la de que en sean de carácter general o 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

¹ MARIENHOFF, citado por SÁNCHEZ TORRES Carlos Ariel. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Biblioteca Jurídica. 1ra. Edición. 1995. Pág.35.

² *Ibíd*em, pág.35.

particular. 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 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 las funciones, para de este modo dictar actos administrativos válidos y eficaces.

Los Hechos.

Los elementos fácticos que motivan su "viabilidad jurídica para la revocación" son los siguientes:

1. El despacho del Director Nacional de Reforma Agraria, dictó un acto administrativo específico, del cual se piensa hoy en día, concurren serios vicios que podrían acarrear su revocación.
2. Los vicios o irregularidades principalmente se refieren a la expedición del acto fundamentado en documentos y testimonios falsos. Elementos estos sin los cuales no se habría adjudicado definitivamente a título oneroso a **DANIEL ISAAC ECHEONA HERRERA** con cédula de identidad N°.8-193-291, una (1) parcela de terreno baldía, ubicado en el Corregimiento de Los Llanitos, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá.
3. Por esta razón considera el señor Director Nacional de Reforma Agraria, que lo más apropiado sería inaplicar dichos instrumentos jurídicos y proceder a su revocación.
4. Según consta en documentación adjunta la adjudicación definitiva al señor **DANIEL ISAAC ECHEONA HERRERA**, se fundo en documentos y declaraciones que, según se ha demostrado; se contradicen con la realidad de los hechos.

5. Ahora bien, según se informa en la consulta, el señor **DANIEL ISAAC ECHEONA HERRERA**, al momento de presentar su solicitud (y pruebas) de adjudicación de tierras, manifestó que dicha parcela de tierra no le pertenecía a nadie en particular; hechos estos que luego se han podido desvirtuar con las investigaciones respectivas³.
6. Otro acto de falsedad guarda relación con el informe de 2 de diciembre de 1998, presentado por el Ingeniero Civil, dirigido al sustanciador de la Reforma Agraria, Región de Capira, donde certifica que luego de practicada la mensura de un globo de terreno estatal, solicitado en compra por el señor Daniel Echeona Herrera, este no tenía minas ni yacimientos, tampoco árboles madereros.

El globo de terreno adjudicado al señor Daniel Echeona Herrera, aparece claramente demostrado en el plano N°.809-08-14081 aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria ubicado dentro de la Finca N°.9855, inscrita al Tomo 311, Folio 366, de propiedad de la sociedad **ALTOS DEL VALLE, S.A.**, tal como lo advirtió el Jefe del Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras del Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante N°.DMDT162 de 3 de julio de 2000, razón por la cual solicita de manera inmediata suspender los trámites del señor Echeona. Siendo ello así, queda demostrado que las mediciones realizadas por el perito de ingeniería civil, eran incorrectas.

De comprobarse esta situación, traería como consecuencia la aplicación de normas de carácter sancionatorio, claramente establecidas en el artículo 137 de la Ley N°.37 de 21 de septiembre de 1962 por la cual se aprueba el Código Agrario de la República y, que es del siguiente tenor:

"Artículo 137. Los agrimensores que rindan informes falsos sobre las tierras cuyos planos hayan levantado, ya sea con malicia o por negligencia inexcusable, serán sancionados la primera vez con la destitución si se trata de empleado público, o con multa de cincuenta a doscientos balboas (B/.50.00 a B/.200.00) y en caso de

³ El medio de comprobación han sido las certificaciones del Registro Público, en donde consta que dicha Finca pertenece a la sociedad **ALTOS DEL VALLE, S.A.**

reincidencia se duplicará la multa, sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar.

La Solicitud de Viabilidad Jurídica de la revocatoria específica.

Usted específicamente expresa: "Como quiera que mediante Providencia N°.16-002 de 6 de febrero de 2002, esta Dirección Nacional admitió la solicitud de revocación de la Resolución N°.85-00-03 de 3 de enero de 2000, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, formulada por la Sociedad Altos del Valle, S.A., remitimos a Usted lo actuado en cumplimiento del artículo 74 (**sic**) de la Ley 38 de 2000".

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Cuestión previa.

El acto de revocación de la Resolución, N°.85-00-03 de 2000, es un acto típicamente administrativo y por esta razón se debe ceñir a lo establecido en el ordenamiento jurídico. Es decir que a este acto se aplica la legislación administrativa en este caso la Ley N°.38 de 2000.

¿En qué consiste la revocación?

1. En la dogmática jurídica general.

Revocación

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.

II. Por un principio de seguridad procesal el órgano jurisdiccional no puede revocar de oficio ni en forma ilimitada sus 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.

2. En el campo del derecho administrativo.

En orden del derecho público panameño, la revocación se encuentra establecida en la Ley 38 de 2000, sosteniendo el siguiente principio: **Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto 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.**

El artículo 62 de la Ley 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". (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Del tenor literal del artículo 62 pre transcrito se desprende una regla general, y un principio general del derecho administrativo panameño: el de la intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría.

Es decir que 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, si lo tienen a bien, 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.

Como se explicado, la diferencia entre anulación y revocación va a radicar en que en principio, en la primera de las figuras mencionadas, el control que la propia Administración ejerce, versa sobre la juridicidad de sus actos, impidiendo su subsistencia cuando están afectados de un vicio que no admite convalidación como lo es el que produce la nulidad absoluta. En tal caso, la Administración está facultada en cualquier tiempo, de oficio o a instancia de parte para "reconocer" la nulidad aludida, con efectos ex tunc, esto es, desde el pasado. Por lo que respecta a la revocación, la misma estaría constituida, bien por la constatación de un vicio de nulidad relativa en el acto objeto del control administrativo que, por ser convalidable tiene un destino que depende de la Administración o bien, por un motivo de inoportunidad o inconveniencia respecto al interés tutelado. La potestad se ejerce con efectos exclusivamente hacia el futuro, esto es, "ex nunc".

La Revocación por Incompetencia.

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 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 38 de 2000, dispone lo siguiente:

"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".

Como se deja ver, la anulación de pleno derecho, es diferente a la revocatoria, aunque igualmente tiende a la inválidez del acto, en sede administrativa: ella, la anulación puede ocurrir cuando la actuación administrativa incumple con alguno de los elementos propios y naturales a su emisión. Sobre esta materia en el glosario de la Ley 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 producto de engaño.

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

- 1. 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.*
- 2. Que haya habido una 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 dé 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 y en ocasión de la manipulación de las pruebas aportadas, elementos estos sin los cuales no se habría producido el acto administrativo.

Ahora bien si la administración considera que las falsedades dicen relación con un acto delictivo, igualmente debería dejar de revocar e iniciar el procedimiento de anulación, ya que esta irregularidad (la actuación producto de un delito) es causal de anulación.

*En ambos supuestos la administración, tiene **dos caminos**:*

- 1. Hacer uso de la revocación oficiosa o la anulación en la propia sede administrativa, la cual recomendamos, o*
- 2. Demandar su propio acto de ilegal ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para que sea ésta la que lo anule.*

En espera de poder haber colaborado con su despacho, reciba las expresiones de nuestra consideración y respeto.

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs