

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 376

Panamá, 9 de abril de 2019

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

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

El Licenciado **Francisco Antonio Castillo Buenaño**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de la Resolución ADMG-059-2017 de 7 de marzo de 2017, dictada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, mediante el cual se revoca la Resolución ANATI 3-0615 de 3 de abril de 2012, por medio del cual se adjudicó a título oneroso un globo de terreno a Héctor Eugenio Parra Amaya.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración con respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Resolución acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el recurrente solicita que se declare inconstitucional la Resolución ADMG-059-2017 de 7 de marzo de 2017, dictada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), mediante la cual se dispuso entre otras cosas lo siguiente:

“PRIMERO: REVOCAR, la Resolución ANATI 3-0615 de 3 de abril de 2012, por medio del cual se adjudicó a título oneroso un globo de terreno a HÉCTOR EUGENIO PARRA AMAYA de veintitrés hectáreas más ocho mil ciento ochenta y tres metros cuadrados con ocho decímetros cuadrados (23 HAS + 8183.08 m²).

...” (Cfr. fojas 38-48 del expediente judicial).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los respectivos cargos de infracción.

El activador constitucional manifiesta que la resolución impugnada infringe los artículos 18, 32 y 206 (numeral 2) de la Carta Fundamental, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

“Artículo 206: La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficientes de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

3...”

Al confrontar el concepto de la violación de las disposiciones constitucionales arribas citadas, el actor señala, en lo medular, que el antiguo Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, carecía de facultad constitucional y legal para revocar de oficio el acto acusado de inconstitucionalidad considerando, en ese mismo sentido, que su actuar conllevó un abuso de autoridad o extralimitación de funciones, pues, dichas funciones jurisdiccionales son de competencia exclusiva de los Magistrados de la Sala Tercera, por lo que al no darse el trámite de la manera adecuada, se infringe el principio del debido proceso (Cfr. fojas 22-26 del expediente judicial).

Continua señalando el activador constitucional, que la resolución acusada fue emitida obviando, que sólo es la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo la que conocerá de los recursos contenciosos en los casos de adjudicación de tierra y bienes ocultos, indicando igualmente que, si existían personas afectadas por la adjudicación otorgada en su momento al señor Héctor Parra Amaya, éstas debieron haber concurrido ante la Sala Tercera, a través de las diferentes demandas establecidas en la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946 (Cfr. fojas 26-32 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

A. Cuestión Previa.

Antes de emitir el concepto requerido dentro de la presente acción de inconstitucionalidad, debemos resaltar, que nos encontramos **ante un típico acto administrativo** motivo por el cual, si lo que se pretende es que se realice un examen tendiente a determinar su apego a la normativa vigente, tal ejercicio debió ensayarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en razón que es a ella a la que le corresponde el control de legalidad de actos como el que nos encontramos analizando.

En efecto, estimamos que dicha resolución, **es un acto particular susceptible de ser recurrido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

Así las cosas, consideramos oportuno poner en conocimiento del Pleno, que el hoy accionante, ya ha acudido ante la Sala Tercera por un caso similar al que nos encontramos analizando, de lo que se desprende un actuar contradictorio por parte del autor, al pretender someter actos similares ante jurisdicciones distintas, pero persiguiendo un mismo bien.

En este marco conceptual, deseamos llamar la atención del Pleno que a este Despacho se ha corrido traslado de una demanda de plena jurisdicción presentada por el Licenciado Francisco Antonio Castillo Buenaño, actuando en nombre y representación de Bienes Raíces Gatún, S.A., en la que 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), en la que se revoca 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, **la cual corresponde al expediente 441-16, que se surte bajo la ponencia del Magistrado Abel Augusto Zamorano.** Igualmente, consta en el sistema de registro de la Sala Tercera que **en el Despacho del Magistrado Luis Fábrega, se encuentra el expediente 527-17;** a través de la cual, se está demandando el **mismo acto que hoy constituye el objeto del análisis que nos ocupa;** sin embargo, si bien es cierto, no fue admitida por parte del Magistrado Sustanciador, dicho expediente aún se encuentra en estado que se resuelva la solicitud de calificación de

impedimento peticionada por el Procurador de la Administración, para que el mismo continúe el trámite correspondiente. Es decir, actualmente el acto impugnado en sede Constitucional ha sido demandado en la vía Contenciosa Administrativa

Dicho lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en diversas ocasiones ha abordado el llamado principio de preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional en la impugnación de actos administrativos, indicándose en ese mismo sentido, mediante Auto del 13 de agosto de 2003, lo siguiente:

“ ...

No obstante lo anterior, esta Corporación de Justicia debe arribar a la conclusión de la no viabilidad de la presente iniciativa constitucional por las razones que a continuación se detallan. El Pleno de la Corte ha insistido en la operatividad de que las acciones de inconstitucionalidad **solamente proceden contra actos definitivos y ejecutoriados, es decir, que se tiene como una exigencia de esta clase de acción popular el agotamiento de la vía, o bien la utilización de todos los recursos que contra el acto censurado en sede constitucional procedan.** En ese sentido, se ha indicado que:

‘... la acción de inconstitucionalidad no constituye un medio de impugnación más dentro de un proceso, sino una acción autónoma que le da vida a un proceso nuevo e independiente, **que sólo debe interponerse contra actos definitivos, ejecutoriados y que no pueden impugnarse por otros medios, y no en los casos en que existiendo las vías procesales comunes o especiales en materia de legalidad, el afectado las dejó de utilizar y recurre a una acción como la de inconstitucionalidad,** que sólo puede utilizarla si previamente cumplió con todos los medios de impugnación a su alcance en la vía administrativa o judicial, y en que la acción puede ser realmente efectiva, porque los Tribunales no pueden propiciar acciones judiciales que no satisfagan

eficazmente las pretensiones del demandante, a pesar de que la sentencia le sea favorable (Registro Judicial, Diciembre de 1994, pág.121).’

Es del caso advertir también que el acto cuya inconstitucionalidad se pide es de naturaleza administrativa, expedido por el Ministro de Comercio e Industrias. Sobre este particular aspecto, esta Superioridad ha señalado la preferencia de la vía administrativa sobre la sede constitucional, toda vez que Los actos de carácter administrativo, son impugnables en la vía gubernativa con los recursos de reconsideración ante el funcionario que expidió el acto y cuando sea procedente, con el recurso de apelación ante el superior jerárquico. Una vez agotada esta vía, los actos administrativos son acusables excepto en los casos expresamente prohibidos por la ley, ante la jurisdicción contenciosa-administrativa (Registro Judicial, Febrero de 1996, pág.43).

Sobre este mismo tema, recientemente el Pleno de la Corte puntualizó:

‘... que los actos cuya nulidad se solicita son de carácter administrativo, toda vez que se trata de contratos suscritos por el Estado, en cuyo caso son impugnables mediante una acción contenciosa administrativa, por tanto, son competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. De allí entonces, que la acción de revisión constitucional no es la vía idónea para la confrontación de los mismos, por la preferencia, dada su especialidad, de la jurisdicción contenciosa administrativa (Registro Judicial, Marzo de 2001, pág.154).

Así las cosas, esta Corporación de Justicia estima conveniente declarar la no viabilidad de la presente acción de inconstitucionalidad, en vista del no cumplimiento del principio de especialidad y a ello procede a declararlo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Rolando Mejía, contra la Resolución No.13 de 13 de mayo de 2002, emitida por el Ministro de Comercio e Industrias ...” (La negrita es de este Despacho y la subraya de la Corte).

De igual forma, en la Sentencia del 30 de septiembre de 2015, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, señaló a propósito de lo anterior:

“... ”

El Pleno ha sido constante al expresar que este tipo de actos tiene a su disposición la sede contenciosa administrativa, a través de la acción de nulidad, de plena jurisdicción o el contencioso de los derechos humanos, por lo que no es viable la acción constitucional intentada.

En sentencia de 11 de marzo de 2002 este Tribunal Colegiado sostuvo que:

‘...por razones de índole procesal, singularmente el derecho de defensa, hace que sea aconsejable propiciar la preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional. La vía contencioso administrativa constituye un mecanismo procesal, en el cual el derecho constitucional a la prueba y otros derechos procesales pueden ser debatidos con la debida amplitud, lo que no ocurre en la vía constitucional, que es un proceso, en que se discute la conformidad de un acto (individual o normativo) en que no hay técnicamente partes procesales y, por ende, principios medulares del derecho procesal, como la bilateralidad y la contradicción no se encuentran debidamente tutelados.’

Es necesario comentar igualmente que, luego de la lectura de la demanda se denota un interés por parte del demandante de dilucidar en la esfera constitucional la disputa que tiene con la Autoridad de la Región Interoceánica con relación al contrato de arrendamiento que ... S.A. mantenía en esa área, el cual, conforme a la afirmación del accionante, se mantiene vigente y que al no aparecer en la Resolución de Gabinete N-67 de 14 de agosto de 2001, se le obliga a desalojar el lugar para ser ocupado por otro arrendatario.

Ahora bien, la legalidad o no de esta acción debe ser dilucida a través de los canales ordinarios correspondientes, pues la acción de constitucionalidad no es un medio de impugnación adicional dentro de un proceso, sino una acción autónoma que le da vida a un proceso nuevo e independiente, y que sólo debe interponer frente a actos definitivos, ejecutoriados y que no pueden impugnarse por otros medios. En esta oportunidad existe otro cauce idóneo que necesariamente debe utilizar el accionante para dilucidar la legalidad de la

resolución administrativa demandada". Fallo de 15 de junio de 2004

'El Pleno observa que, tanto la lectura del aparte dedicado a los hechos de la demanda como el relativo a las disposiciones infringidas y el concepto de la infracción, dejan en evidencia que la acción de inconstitucionalidad va dirigida a que se analicen cargos de vulneración de los artículos 259, 295 y 32 de la Norma Fundamental que se centran en la discusión sobre la existencia de los "hechos" y situaciones relativas a la "ejecución del contrato", que a su juicio daban lugar a rescindirlo y que impedían al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS hacer prevalecer el principio de fuerza mayor en la adenda impugnada.

A juicio de esta Superioridad, la determinación de la certeza de los cargos planteados, requeriría esfuerzos probatorios que exceden el ámbito de la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa y que pueden comprometer el derecho al contradictorio de la parte que pudiera resultar afectada por la decisión (que son garantías mínimas de un debido proceso". Fallo de 25 de abril de 2013.'

Como quiera que el acto administrativo demandado, se refiere a la revocatoria de una adjudicación de un globo de terreno consideramos que la temática de la presente acción, debe ser examinada en la vía contencioso administrativa, para que a través del proceso señalado en la Ley, con la oportunidad de presentar y controvertir los elementos probatorios que sustentan las pretensiones de la misma, **se pueda analizar los hechos y argumentos presentados**, en sede de legalidad.

Por otra parte, es preciso indicar que el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República establece la competencia de los Magistrados de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, para conocer, entre otras materias, sobre la legalidad de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan las entidades nacionales, provinciales,

municipales y las entidades públicas autónomas o semiautónomas; las que, previa solicitud de declaratoria de ilegalidad, podrán ser anuladas por ese Tribunal.

Dada la naturaleza del acto acusado, esta Procuraduría es del concepto que en el presente proceso resulta aplicable el **principio de especialidad o preferencia de la vía Contencioso Administrativa sobre la Constitucional**, el cual se fundamenta en el hecho que **no es correcto utilizar la acción de inconstitucionalidad como otro medio de impugnación**.

Visto lo anterior, es dable anotar que esa Alta Corporación de Justicia, en Pleno, mediante el Auto de 11 de marzo de 2002, explicó la necesidad de utilizar de manera preferente la vía Contencioso Administrativa sobre la Constitucional, por las razones que a continuación se indican:

“...este Pleno ha dicho que razones de orden procesal, singularmente el derecho de defensa, **hacen que sea aconsejable propiciar la preferencia de la vía contencioso-administrativa sobre la vía constitucional**.

La vía contencioso-administrativa constituye un mecanismo procesal, en el cual el derecho constitucional a la prueba y otros derechos procesales pueden ser debatidos con la debida amplitud, lo que no ocurre en la vía constitucional, que es un proceso al acto, en que se discute la conformidad de un acto (individual o normativo), en que no hay técnicamente partes procesales, y por ende, principios medulares del derecho procesal, como la bilateralidad y la contradicción no se encuentran debidamente tutelados.” (Lo resaltado es nuestro).

Este principio hermenéutico también se sustenta en el hecho que la acción de inconstitucionalidad sólo puede interponerse contra **actos que no puedan impugnarse por otros medios; de allí la necesidad que los actos administrativos deban ser atacados, en primer término, en la esfera Contencioso Administrativa**, según lo expresó la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en los Autos de 15 de febrero de 2000 y 15 de junio de 2004, cuya parte pertinente dice así:

“... Por otra parte, del examen que se hace del libelo presentado puede observarse que la demanda de inconstitucionalidad presentada va dirigida contra un acto administrativo donde se dispone que las estaciones de servicio de radio aficionado sólo pueden transmitir en las bandas y frecuencias fijadas para este servicio en cada categoría, precisándose en los numerales a y b, demandados como inconstitucionales la nomenclatura de frecuencias que serán utilizadas y las bandas correspondientes, **situación que, por el llamado principio de preferencia, compete su conocimiento, en primer término, a la esfera contencioso administrativa**, como ya este Pleno lo ha señalado en fallos anteriores, donde se ha dejado establecido que **la acción de inconstitucionalidad sólo puede interponerse contra actos... que no puedan impugnarse por otros medios**, dado el carácter extraordinario y autónomo de las acciones de inconstitucionalidad (v. g. resoluciones de 12 de mayo de 1993; 16 de diciembre de 1994; 1 de noviembre de 1996; 2 de septiembre de 1996; 11 de noviembre de 1999).

La competencia es un problema de legalidad y no de esfera constitucional...

Por último, conviene destacar que el ánimo del Tribunal, en estos casos, se encuentra orientado a lograr un ejercicio eficaz de tutela a los derechos de las partes, siendo que cuando se utiliza una vía procesal que no es la más idónea para ventilar la causa, se puede colocar en una situación de desventaja procesal a las mismas.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO,..., **NO ADMITE** la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado... contra los literales a y b del Artículo 29 del Decreto Ejecutivo N° 302 de 1999.”

Auto de 15 de junio de 2004:

“La controversia se origina al no incluirse en la Resolución de Gabinete N-67 de 14 de agosto de 2001 a la empresa... S.A. como uno de los beneficiarios de los contratos de concesión y arrendamiento que mantiene la Autoridad de la Región Interoceánica en el área de Amador.

...

Este acto contenido en la Resolución de Gabinete N- 67 de 14 de agosto de 2001 por ser administrativo permite su impugnación a través de los cauces ordinarios que la legislación prevé, nos

referimos a la jurisdicción contencioso administrativa.

El Pleno ha sido constante al expresar que este tipo de actos tiene a su disposición la sede contencioso administrativa, a través de la acción de nulidad, de plena jurisdicción o el contencioso de los derechos humanos, **por lo que no es viable la acción constitucional intentada.**

...
Expuesto lo anterior, debe concluirse que la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado... debe declararse no viable." (El resaltado es de esta Procuraduría).

B. Aspecto de fondo.

Sin perjuicio de lo expuesto, en primer término, debemos destacar que la Resolución ADMG 059-2017 de 7 de marzo de 2017, objeto de censura en sede de constitucionalidad, se refiere a un acto administrativo; mediante el cual, el entonces Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, revocó la Resolución ANATI 3-0615 de 3 de abril de 2012, por medio de la cual se adjudicó, a título oneroso un globo de terreno de veintitrés hectáreas más ocho mil ciento ochenta y tres metros cuadrados con ocho decímetros cuadrados (23 HAS + 8183.08 m²), ubicado en el corregimiento de María Chiquita, distrito de Portobelo, provincia de Colón, a favor de Héctor Parra Amaya.

Entre las consideraciones que sirven de sustento para la adopción de la resolución objeto de reparo se encuentra que:

"Luego de surtidas las principales piezas procesales que componen el presente Proceso Administrativo de Revocatoria de la Resolución ANATI 03-0615 DEL 3 DE ABRIL DE 2012, esta Superioridad procede a resolver la controversias administrativa, previo las siguientes consideraciones.

Primeramente debemos definir el concepto de revocatoria el cual hace referencia a la acción de revocar, visto desde la perspectiva jurídica administrativa, revocar **significa dejar sin efecto una resolución judicial por medio de otra.**

Los actos administrativos podrán ser revocado por la misma Institución de oficio o por medio de solicitud de las partes interesadas.

La Ley 38 del año 2000 en su artículo 52 establece cuales son las razones que dan lugar a una revocatoria y son las siguientes:

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.

4. Cuando así lo disponga una normal especial.

Tal cual se ha expresado en la parte motiva de la presente Resolución, los elementos técnicos que han permitido establecer que la Finca 383979, cod. Ubicación 3305, (plano #304-05-5653), propiedad de Héctor E. Parra, hoy Bienes Raíces Gatún, S.A; ubicada en un lugar llamado María Chiquita, Corregimiento de María Chiquita, Distrito de Portobelo, Provincia de Colón, indican que se **traslapa** la finca 2396 propiedad de la sociedad Desarrollo Mar Caribe.

En adición, los informes de Inspección Ocular dentro del presente Proceso Administrativo de Revocatoria de la Resolución 03-0615 DEL 3 DE ABRIL DE 2012, indica que la Finca 383979, mantiene también traslapes con las fincas 24699, 143, todas propiedad de la sociedad Desarrollo Mar Caribe, S.A.

Que la falta de competencia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) quedo (sic) plenamente comprobado con el Estudio Tenencial, realizado por la Dirección Nacional de Mesura Catastral de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN CD TIERRAS (ANATI), que concluyó con el Informe contenido en el Memorando ANATI-DNMC-118, donde el Director Nacional de Mesura Catastral, Encargado, nos pone de manifiesto el informe de Inspección Ocular, identificado como Memorando DNMC-DMEN-69 del 30 de enero de 2017, elaborado por el Departamento de Mesura y Mapeo de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, tal como fuera ordenado por el Proveido ADGM-005-2017. Es responsabilidad de nuestra institución respetar la Constitución y, que no sea mero texto frio y distante, contentivo de promesas o aspiraciones liricas sin ninguna posibilidad de utilidad práctica. En ese propósito, es nuestro deber, hacer que los mecanismos procesales ideados por el Constituyente tengan eficacia y cumplan los propósitos de protección que de él se esperan.

En concordancia con lo expresado en párrafos anteriores, debemos necesariamente hacer alusión a lo manifestado en nuestra legislación agraria.

En primer lugar, consideramos como norma infringida el artículo 57 del Código Agrario, sobre la distribución de tierras estatales adjudicables, entre lo que menciona ' que las tierras que no estén ocupadas o poseídas son de las que pueden adjudicarse', considerando en sentido contrario un terreno titulado no puede ser adjudicadas, sin embargo, pese a que sobre los terrenos adjudicados existía ya titulación, toda vez que los informes técnicos demuestran los traslapes sobre la propiedad privada y los mismos fueron adjudicados de manera definitiva por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

..." (Cfr. fojas 46 y 47 del expediente judicial) (La negrita es de la entidad y la subraya es nuestra).

Visto lo anterior y entrando al fondo de la situación bajo examen, este Despacho observa que la resolución acusada de inconstitucionalidad no vulnera el artículo 18 del Estatuto Fundamental; puesto que el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones*", norma que aplica de manera supletoria, establece entre otras cosas lo siguiente:

"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 consiente 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 desprenden las causales que deben ser consideradas 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 se refiere a 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:

“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 3-0615, fechada 3 de abril de 2012, **esa entidad carecía de competencia para adjudicar sobre propiedades privadas, ello, de**

conformidad con el artículo 57 del Código Agrario (Cfr. fojas 47 del expediente judicial).

Dentro del concepto anteriormente expuesto, 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 sí 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.

Lo anterior, nos permite precisar que no hubo tal extralimitación de funciones como lo ha querido presentar el activista constitucional.

En otro orden de ideas, el accionante indica que la Resolución ADMG-059-2017 de 7 de marzo de 2017, es violatoria del artículo 32 de la Constitución Política; toda vez que, a su criterio, este acto no fue emitido bajo los parámetros legales acorde a su expedición, es decir que al no darse el trámite de la manera adecuada se infringe el principio del debido proceso.

A lo arriba expuesto debemos indicar que, el debido proceso legal no es más que la garantía tal como lo dispone el artículo 32 constitucional que "*nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria*", este Despacho estima necesario indicar que dicho artículo consagra el principio del debido proceso como un derecho fundamental; que comprende el conjunto de garantías que buscan asegurar a las partes que conforman un

proceso, una recta y cumplida decisión sobre sus pretensiones, ajustándose a las normas legales procedimentales.

Siendo un valor constitucional por su propia naturaleza, el artículo 32 no desarrolla de forma concreta y específica los trámites que deben seguirse en cada proceso, pues esa es labor de las leyes, lo que nos remite claramente determinar que la Resolución ADMG-059-2017 de 7 de marzo de 2017, lejos de infringir el artículo constitucional arriba mencionado, lo que hace es revocar una actuación por la cual ese funcionario administrador **no era competente para adjudicar tierras de carácter privado**, tal y como se demostró y sustentó con informes en campo, los cuales determinaron que existían traslapes en diversas fincas; por tanto, mal podría considerarse inconstitucional esta resolución, si lo que hace precisamente es corregir una actuación alejada de las competencias atribuidas a la ANATI.

Por último, en cuanto a la supuesta violación del artículo 206 (numeral 2) de Nuestra Carta Magna; el cual, en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial, hace referencia a las facultades de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, debemos resaltar que el activador constitucional incurre en un error en cuanto a las competencias contenidas en dichos cuerpos normativos, versus lo dispuesto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Lo indicado en el párrafo que antecede, encuentra su sustento en que, tanto la norma constitucional, como el artículo 97 del Código Judicial, hacen alusión a la facultad de **anular** actos administrativos, potestad, que en el caso de los procesos contenciosos administrativos se configura a través de la declaratoria de, nulidad, por ilegalidad; sin embargo, en el caso que nos ocupa, la ANATI **no anuló acto alguno**; sino que, por el contrario, utilizando como fundamento lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el mismo procedió a **revocar** la resolución previamente emitida por esa entidad.

Lo arriba indicado reviste de una especial importancia en el caso que nos encontramos analizando; puesto que, los efectos jurídicos que resulten de una **revocatoria administrativa**, sustentada en lo dispuesto en la Ley 38 de 2000; **no son los mismos** que se derivan de la competencia que le ha sido atribuida a la Sala Tercera **de anular actos administrativos**; razón la que, resulta jurídicamente improcedente equiparar figuras, que resultan incompatibles, entre otras cosas, por la autoridad que las emite, y los efectos que de ella puedan derivar.

En virtud de lo expuesto, solicitamos a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar **NO ES INCONSTITUCIONAL** la Resolución ADMG-059-2017 de 7 de marzo de 2017, dictada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, que revoca la Resolución ANATI 3-0615 de 3 de abril de 2012, por medio del cual se adjudicó a título oneroso un globo de terreno a Héctor Eugenio Parra Amaya.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 219-19-I