

C-No.184

Panamá, 2 de agosto de 2001.

Licenciado

**Humberto Sánchez**

Alcalde del Municipio de Río de Jesús  
Río de Jesús-Provincia de Veraguas.

Licenciado Humberto Sánchez:

De su Despacho ha llegado a esta Procuraduría una interesante e importante Consulta Administrativa que dice relación con la forma de revocación de los actos administrativo municipales, por medio de los cuales se adjudican terrenos pertenecientes al Municipio de Río de Jesús. Esta *Consulta Administrativa* esta fechada nueve de julio de dos mil uno.

**Los hechos.**

Los elementos fácticos que motivan su consulta son los siguientes:

1. El Municipios de Río de Jesús adjudicó, en concepto de venta, a una persona x, un lote de terreno municipal.
2. Con posterioridad, la Municipalidad se percata de que ha cometido un error en dicha adjudicación, ya que dio mas de lo que en verdad quiso dar, pues no incluyó a otras dos personas Y y Z, que por su posesión pacífica y de buena fe, tenían derecho a ser propietarias de una parte de las tierras adjudicadas al señor X.
3. La adjudicación fue notariada por medio de las diligencias realizadas por el Personero de Río de Jesús.
4. Esta escritura corresponde al número 9277 de la Notaría Undécima del Circuito de la Provincia de Veraguas.
5. El señor X aun no ha inscrito en el Registro de la Propiedad la escritura de adjudicación de dichas tierras ya que hay un proceso de "oposición" a dicha inscripción.

## **La Consulta específica.**

Su duda dice relación con estas tres preguntas:

1. Se puede revocar la Resolución que acredita al Señor Pablo Emilio González como legítimo propietario del terreno?
2. En caso afirmativo ¿Se puede fundamentar con la Ley 38 de 31 de julio de 2,000 de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 y siguientes? ¿Se le debe pedir opinión al Personero siendo éste la persona que realizó los trámites de Escritura?
3. En caso contrario ¿Cuál sería su opinión por la pronta y efectiva solución del litigio que nos ocupa?

## **Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

### La venta de tierras municipales.

- *Paso previo.*

Se debe determinar previamente que, la competencia la tiene el Concejo Municipal<sup>1</sup>.

Antes de la adjudicación la tierra debe pertenecer a los llamados "ejidos municipales". Para la determinación de estos "ejidos municipales", debe cooperar la Juntas Comunales respectivas.

- *Paso Posterior.*

Debe ser aprobada mediante Acuerdo del Consejo Municipal y, además, este Acuerdo debe ser publicado en la Gaceta Oficial.

---

<sup>1</sup> Ver los numerales 7 y 9 del Artículo 17 de la Ley 106 de 1973.

Se debe elevar a Escritura Pública dicha adjudicación, por medio de una Acto Notarial. Y por último, se debe inscribir en el respectivo Registro Inmobiliario, la escritura de adjudicación.

Si no se cumplen con estos paso previos, el acto administrativo municipal, si bien es válido, puede ser demandado de nulo, por haber faltado al debido proceso de formación.

La revocación de los actos municipales de adjudicación de tierras.

A la luz del artículo 15 de la Ley 106 de 1973, la revocación de los actos administrativo municipales de venta o adjudicación de tierras, debe cumplir con los requisitos para su revocación, es decir:

1. Ser aprobado por el Concejo Municipal,
2. Publicarlo en la Gaceta Oficial.

¿En qué consiste la revocación?

En nuestra opinión el postulado primario de la Ley 38 de 2000 en materia de revocación de los actos administrativos es este: ***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 el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.***

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 "el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular". Esta disposición indica que si se expide un acto que no puede ser revocado por la administración municipal según la disposición antes referida, las personas involucradas y perjudicadas por la decisión del Municipio respectivo pueden promover acción jurisdiccional con el objeto de que se anule esa decisión. 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”.

Del tenor literal del tercer inciso se desprende una regla general, y al mismo tiempo 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.

Dicho principio consiste en 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.

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

Por consiguiente, si la Administración Municipal estima que adjudicó ilegalmente un terreno, no le es permitido revocar unilateralmente el acto de adjudicación; para ello debe demandar su anulación, utilizando la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, y/o espera que sean las personas agraviadas las que lo hagan. Así las cosas, si el acto administrativo particular de adjudicación a favor de una tierras municipal al señor X, es considerado ilegal, la Administración del Municipio de Río de Jesús, solo tiene **dos caminos**.

1. Hacer uso de la acción de legalidad a fin de que la jurisdicción contencioso-administrativa lo anulara.

2. Obtener el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho particular, el señor X, reconocido en el acto de adjudicación, para revocarlo directamente en vista del error en la expedición del acto administrativo.

En cuanto a su tercera pregunta le indico que además de procurar que se demande en la vía contenciosos administrativa, el acto de adjudicación, ya sea de parte de los interesados o de la propia Municipalidad de Río de Jesús, igualmente se puede intentar las acciones civiles relacionadas con la oposición a la inscripción registral. En este sentido veamos dos apartados sobre este temática: los efectos de los actos no registrados y la consecuencia del acto notarial no inscrito.

### Los efectos de los actos no registrados.

En el artículo 1761 del Código Civil se establece que " los títulos sujetos a inscripción que no están inscritos, no perjudican a terceros, sino desde la fecha de su presentación en el Registro...". Veamos:

**"Artículo 1761.** Los títulos sujetos a inscripción que no están inscritos, no perjudican a terceros sino desde la fecha de su presentación en el Registro. Se considerará como tercero aquél que no ha sido parte en el acto o contrato a que se refiere la inscripción. No se considerará tercero al heredero o legatario respecto de los actos o contratos de su causante".

En consecuencia, el título al no estar debidamente constituido, no puede ser atacado en la vía jurisdiccional ordinaria. Amén que lo que se demande sea la tentativa de inscripción del título. En este caso se debe proceder ante los tribunales civiles ordinarios.

Lo que sí puede ser impugnado es el mismo acto administrativo de adjudicación. Esto se puede intentar ante la vía contenciosos administrativa

### La consecuencia del acto notarial no inscrito.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 1739 del Código Civil, "los Notarios responden de la parte formal y no de la sustancia de los actos y contratos que autorizan", lo más que puede hacer, "cuando algún acto o contrato, o cuando alguna cláusula del acto o contrato le pareciere ilegal", es "advertirlo a las partes, sin rehusar en ningún caso la autorización".

Por lo tanto, de existir personas que se sientan agraviada por el acto que adjudicó un bien, sin la debida segregación; estas deben, como al parecer

está ocurriendo, oponerse, por medio de un proceso judicial ordinario, a la inscripción por tener vicios razonables de ilegalidad.

**"Artículo 1762.** La inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley. Sin embargo, los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que en el Registro aparezca con derecho para ello, una vez inscritos, no se invalidarán en cuanto a tercero, aunque después se anule el derecho del otorgante en virtud de título no inscrito o de causas implícitas o de causas que aunque explícitas no consten en el Registro".

### **Conclusión.**

Le recuerdo que los actos administrativos pueden ser revocados por los mismos funcionarios que los hubieran proferido, cuando sea manifiesta su oposición con la Constitución o la ley; cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenté contra él; o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Sin embargo, a este deber de revocar se puso un límite consistente en la imposibilidad de hacerlo, cuando el acto administrativo hubiere creado una situación jurídica individual o reconocido un derecho de igual categoría; caso en el cual revocarse sin el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho.

Cuando el acto no pueda ser revocado la Administración y el acto administrativo particular es considerado ilegal, la Administración, dentro de la propia vía administrativa, puede tomar uno de los siguientes tres caminos.

1. Hacer uso de la acción de nulidad oficiosa,
2. Darle curso para que sea demandado ante la jurisdicción contencioso-administrativa para que lo anule, o
3. Obtener el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho particular reconocido en dicho acto, para revocarlo directamente.

Fuera de la vía administrativa y contencioso administrativa, las personas afectadas por el acto de adjudicación pueden demandar ante los tribunales civiles ordinarios, a fin de oponerse a la inscripción de la adjudicación.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, quedo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/cch.