

C-288

Panamá, 19 de septiembre de 2002.

Licenciado

**Humberto Sánchez**

Alcalde del Distrito de Río de Jesús

E. S. D.

Señor Alcalde:

Con la presente, damos respuesta a su importante consulta sobre la viabilidad jurídica de la nulidad de una actuación administrativa según la cual se omitió presentar y sustentar un recurso de apelación dentro de un proceso administrativo de oposición agraria.

Efectivamente, por medio de fax de 4 de septiembre de 2002, usted activa una nueva atribución legal de esta Procuraduría, para que esta instancia se pronuncie respecto de la viabilidad jurídica de declarar la nulidad de una omisión la cual le ha impedido a la localidad de "Los Montes" del corregimiento 14 de noviembre del distrito de Río de Jesús, obtener una resolución administrativa favorable y con ello mantener en el uso o dominio público, de un área de terreno de 2,278 metros cuadrados, perteneciente al ejido local.

### **Los hechos.**

Los elementos fácticos son los siguientes:

1. El Despacho de la Junta Local de la comunidad de Los Montes, presentó ante la Dirección Regional de la Reforma Agraria, oposición al título que decía tener el licenciado Primitivo Vega, sobre el terreno de 2,278 metros cuadrados, que al parecer siempre ha usado la comunidad para la realización de las fiestas y celebraciones comunales.
2. En este proceso administrativo, el licenciado Primitivo Vega obtuvo el título sobre esas tierras sin que la presidenta de la Junta Local, se opusiera al interponer recurso de apelación.

3. Según se afirma, la omisión se ha debido a un acto expreso de renuncia al recurso de apelación.
4. Esta renuncia o desistimiento se produjo, según afirma la licenciada Zumilka Pinzón, abogada de la localidad, por un arreglo en el que, de buena fe, se desistió de interponer el recurso.
5. A pesar de ello, el desistimiento se sustentó en actuaciones engañosas de parte del licenciado Vega. Y por ello, hoy en día la localidad de Río de Jesús, pretende la revocatoria del acto.

### **La opinión del consultante.**

El consultante afirma que sobre la base de la atribución establecida en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, la administración (la Dirección de Reforma Agraria) puede declarar la nulidad de oficio de una actuación, cuando la propia administración que dictó el acto se percate que con esa actuación se afectarían derechos de terceros.

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

Una cuestión que consideramos previa y de especial significación jurídica es la relacionada a la aplicabilidad del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, y en general la aplicación de la normativa de orden público, en la situación estudiada, pues al parecer el consultante quiere saber dos cosas:

1. Si el señor Alcalde está legitimado para presentar, ante la Reforma Agraria, una solicitud de anulación de la resolución que debió ser apelada, en su momento por la Junta Local.
2. Si es otra la autoridad que puede hacer dicha solicitud de anulación.

### **¿Qué competencias tiene la Procuraduría de la Administración en cuanto al ámbito de las declaraciones de nulidad de actos administrativos?**

Según el párrafo segundo del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, la Procuraduría tiene la obligación de pronunciarse, cuando el acto que se pretende anular, ha sido emitido por un funcionario de competencia nacional. En este sentido se establece que "...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 el caso bajo estudio, si bien es el Alcalde del Distrito el que plantea la posible anulación, la autoridad que debería anular, sería el Director Nacional de la Reforma Agraria, lo cual significa que este despacho se deberá pronunciar respecto de la potencial anulación del acto emitido por esta Dirección. De pronunciarnos en este despacho en este momento, estaríamos dando lugar a un doble estudio de la cuestión de revocación o de nulidad, lo que acarrearía prejuzgar la cuestión cuando llegue el examen de nulidad de la autoridad provincial. De allí que de pronunciarse este despacho, en este momento tendrá que declararse impedida de opinar ante la Dirección de Reforma Agraria, por haber participado en la primera consideración del problema, en este caso, a solicitud de la autoridad alcaldía.

Por esta razón la Procuraduría no puede emitir opinión respecto a los argumentos motivo de la presente consulta, sino solamente respecto de los elementos que posiblemente no hayan sido expuestos, y que inciden, no tanto con relación a la posible anulación de todo la Resolución de la Reforma Agraria, sino sólo respecto del acto procesal del desistimiento del recurso de apelación.

Con apego a lo anteriormente señalado, la competencia de la Procuraduría solamente puede llegar respecto de la potencial corrección del defecto formal de la presentación del desistimiento, y en el momento en el que se nos pida que opinemos respecto de la revocatoria o la anulación de todo el proceso, estudiaremos las irregularidades que afecten el proceso en su conjunto.

**¿Se puede anular una actuación por haber conducido a la Administración a un error o un engaño?**

**¿Se anula o se revoca por razón de pruebas falsas u engañosas?**

Al estudiar los supuestos establecidos en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, sobre las causales de nulidad de los actos administrativos, no se encuentra enumerada la falsedad como causal. 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”

En todo caso, la solución jurídica más que estar referida a una declaratoria de nulidad, debería ser de revocación, pues es en la revocación en donde sí se permite extinción del acto por razón de falsedad y engaño. En este aspecto, el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, es del tenor siguiente:

“**Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. 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)

¿Qué significa desistir de un recurso?

El desistimiento a la interposición de un recurso de apelación en el caso estudiado, conlleva la renuncia de los derechos o impugnar la resolución de primera instancia. Significa abandonar o apartarse del ejercicio del recurso que procede en la vía administrativa.

¿Las autoridades locales pueden por sí y ante sí desistir de un recurso?

En el centro de la discusión se puede encontrar la pregunta que antecede porque de lo que se trata es de saber si, los bienes que usa la comunidad del Corregimiento de 14 de noviembre, como ejidos locales, pueden ser dados en propiedad privada.

“**Artículo 1092.** Los representantes del Estado, de **los Municipios** y de cualquiera otra institución descentralizada, autónoma o semiautónoma, **no pueden desistir** de los procesos o de las pretensiones que hayan entablado o ejercitado o de la oposición a la demanda que contra dichas entidades se haya entablado o ejecutado, **sin autorización** del Consejo de Gabinete, del Consejo Municipal, o del organismo o corporación que deba darla según la Ley”. (La negrita es de la Procuraduría) (Código Judicial)

“**Artículo 1002. No pueden desistir:**

1. Los incapaces por sí o por sus representantes legales, salvo que el Juez los autorice con conocimiento de causa, la cual podrá ser obtenida en trámite incidental dentro del mismo proceso;
2. Los curadores ad litem y los defensores de ausentes;
3. Los apoderados que no tengan facultad expresa para ello; y,
4. Los agentes del Ministerio Público **ni los representantes del Estado**”. (La negrita es de la Procuraduría) (Código Judicial)

Estas normas del Código Judicial se concilian perfectamente con los Artículos 4, 5, 17 de la Ley 106 de 1073<sup>1</sup>, en donde se establece que es el Consejo Municipal el competente para reivindicar bienes municipales, así como para ejercer acciones legales en nombre de la localidad. Veamos:

---

<sup>1</sup>Modificada por la Ley 52 de 1984.

“**Artículo 4.** Las corporaciones o personas que legalmente representen a los Municipios, cuando actúen en nombre de éstos y estén legalmente autorizados para ello por el respectivo Concejo, tendrán capacidad plena para adquirir, reivindicar, conservar, administrar y gravar bienes del Municipio, o para establecer y explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio para obligarse o en fin para ejercitar toda clase de acciones en el orden judicial administrativo, fiscal o contencioso-administrativo”. (Ley 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal)

“**Artículo 5.** Los Municipios podrán impugnar todo acto legislativo o administrativo emanado de las autoridades nacionales cuando lo estimaren violatorio de la autonomía municipal”. (Ley 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal)

“**Artículo 17.** Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

(...)

16. Ejercer las acciones constitucionales y legales a que haya lugar, en nombre del Municipio y en defensa de sus derechos.
20. Deslindar las tierras que formen parte de los ejidos del Municipio y del corregimiento con la cooperación de la Junta Comunal respectiva; (...). (Ley 106 de 1973)

Creemos que esta norma tiene su justificación en el hecho de que, las personas que políticamente son responsables de la administración de los bienes públicos locales, sepan, “con exactitud” cuáles son las consecuencias de su desistimiento. Se trata pues de un acto de voluntad eficaz, acto este que de no ser refrendado por los Consejos Municipales, no puede producir ningún derecho.

Así las cosas, un requisito especial para que proceda el desistimiento, respecto de la disposición de un derecho patrimonial de los entes locales, requiere de aprobaciones. Es decir que estas aprobaciones condicionan la validez del acto de desistimiento.

“**Artículo 1096.** En los procesos de deslinde y amojonamiento, de división o venta de bienes comunes, de disolución o liquidación de sociedades y otros análogos, el desistimiento del proceso o de la pretensión requerirá el consentimiento de ambas partes. **El auto que admite el desistimiento en tales casos, no tiene fuerza de cosa juzgada**”. (la negrita es nuestra) (Código Judicial)

En esta norma se ratifica la limitación de desistimiento de los derechos sobre bienes raíces de los entes públicos, pues en este artículo del Código Judicial se plantea que, aunque la disposición de un bien público se dé por medio del desistimiento, la sentencia que concede o reconoce dicho abandono (desistimiento) puede ser nuevamente revisada, pues, no hace tránsito a cosa juzgada. En otras palabras, la resolución que admite el desistimiento, puede ser revisada, pues no adquiere total estabilidad.

El desistimiento ha de ser admitido de forma expresa.

“**Artículo 1100.** El desistimiento expreso **ha de ser admitido** por el Juez, y el tácito ha de ser declarado”. (Código Judicial)

Esta materia es importante ya que, según sabemos, el Director Regional de la Reforma Agraria, aún no ha admitido el desistimiento, motivo por lo cual podría decirse que aún está abierta la posibilidad de solicitar la que se declare la nulidad del desistimiento, por no haber sido refrendado por el consejo municipal del Distrito de Río de Jesús.

Por lo que se refiere a este punto, si aún no se ha admitido de manera formal el desistimiento a la presentación del recurso de apelación, procedería la petición de nulidad del desistimiento, ya que probablemente dicho desistimiento ha surgido sin el cumplimiento del debido proceso legal, ya que la ley judicial (los artículos 1092 y 1102 del Código Judicial) exige que se cuente con el consentimiento o refrendo del Consejo Municipal.

Condiciones del desistimiento

“**Artículo 1001.** Toda persona que haya entablado una demanda, promovido un incidente o interpuesto un recurso, puede desistir expresa o tácitamente.

El desistimiento, una vez presentado al Juez, es irrevocable.

El demandado puede también desistir de la oposición a la demanda, caso en el cual se hace responsable a tenor de la misma, conforme a derecho.

**Todo desistimiento se entiende hecho simplemente y sin condición.** Si el desistimiento es condicional, han de aceptarlo todas las partes expresamente por medio de memorial”. (la negrita es de la Procuraduría de la Administración) (Código Judicial)

Este punto es igualmente relevante, pues según indican las autoridades locales, la Señora Presidenta de la Junta Local, condicionó el desistimiento del recurso de

apelación, a ciertas garantías que le debió reconocer las contrapartes en el proceso de Oposición Agraria, lo cual hace pensar en una limitación o situación que se debió cumplir para que tuviera lugar el desistimiento.

Cabe entonces solicitar la nulidad del desistimiento, si este se brindo bajo condiciones no cumplidas. Por lo que sería la autoridad administrativa (la Dirección de Reforma Agraria, la que debería desistir, si el desistimiento es nulo por no haberse brindado de manera simple y sin condiciones, o por haberse incumplido las condiciones del dicho desistimiento.

#### ¿Cómo se pide la anulación del desistimiento?

Según se ha podido ver las normas del Código Judicial permiten pensar en una potencial nulidad del acto mismo del desistimiento del recurso, pero ello debería hacerse por medio del cumplimiento de las normas de la Ley 38 de 2000, especialmente en lo dispuesto en los artículos que van del 110 al 117 de esa Ley.

#### **Conclusión.**

Pese a estar impedidos (por falta de competencia) para referirnos de manera específica a sí existen causales para la declaratoria de nulidad o revocatoria de todo el procedimiento administrativo seguido en la Dirección de la reforma Agraria, creemos que en este caso, todo indica que la Municipalidad de Río de Jesús cuenta con los medios para rechazar la pérdida de bienes raíces que, le son necesarios a la comunidad de Los Montes del corregimiento de 14 de noviembre del Municipio de Río de Jesús de la Provincia de Veraguas por medio de la corrección de irregularidades respecto del desistimiento al recurso de apelación. En otras palabras, el acto procesal del desistimiento parece haber sido realizado en violación de la ley, motivo por lo cual, se debe permitir la apelación.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, quedo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.