



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Colón

Colón, 22 de julio de 2021
C- CL-002-2021

Honorable
Iracema Ayarza de Dale
Gobernadora de la Provincia de Colón
E. S. D.

Ref. Recurso de Revisión Administrativa contra una decisión de emitida en segunda instancia por el Municipio de Colón dentro de un Proceso Adjudicación de Tierras Municipales

Honorable Gobernadora:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución Política y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su escrito N° A.L.G.C. 40/2021 fechado del 07 de junio de 2021, recibido en esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración el 06 de julio del año en curso y, en la cual nos formula las siguientes interrogantes:

1. ¿El Proceso de Adjudicación de Tierras Municipales es materia Correccional o se trata de un Juicio de Policía?
2. ¿Qué si la Resolución emitida en segunda instancia dentro de ese Proceso de Adjudicación de Tierras Municipales puede ser objeto del Recurso de Revisión Administrativa del que conocen los Gobernadores de Provincia ?
3. ¿La Gobernación es competente para conocer del Recurso de Revisión Administrativa estipulado en la Ley 38 de 2000, al ser la máxima autoridad el Alcalde del Distrito?

Sobre el particular, me permito manifestarle, que la Procuraduría de la Administración, está llamada a ser Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a una determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto; no obstante, las interrogantes objeto de su consulta, guarda relación con un proceso que actualmente se mantiene en la Gobernación de la provincia de Colón, referente a una recurso extraordinario de revisión administrativa contra una decisión emitida en segunda instancia por el Municipio de Colón, dentro de un proceso de adjudicación de tierras municipales.

Frente a lo expuesto, esta Procuraduría, se ve imposibilitada de dar contestación a su consulta; toda vez, que las interrogantes surge a propósito de un proceso de adjudicación de tierras municipales y está en revisión administrativa; por lo que escapa del ámbito de nuestra competencia, al tratarse de un proceso jurisdiccional, de conformidad con lo previsto por el artículo 2 de la ley 38 de 31 de julio de 2000. Veamos:

“Artículos 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias que tenga otros organismos oficiales”.

Sin embargo, en aras de ofrecer una orientación general en torno a sus inquietudes, sin que ello implique una opinión de fondo; En atención a la primera pregunta que nos ocupa, resulta importante desarrollar la opinión de esta Procuraduría con fundamento en los siguientes argumentos:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 233 de la Constitución Política de la República, **al Municipio**, como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, **le corresponde**, entre otras funciones, **ordenar el desarrollo de su territorio**.

El artículo 242 de la Constitución Política de la República establece como **funciones del Concejo Municipal, sin perjuicio de las que señale la Ley**, las de **expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos municipales**.

Vale acotar, que de acuerdo con lo indicado en el artículo 242 de la Constitución Política de la República, los **acuerdos municipales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo municipio**.

En desarrollo de la disposición citada, el artículo 14 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, establece que: **“Los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.”** (La negrita es nuestra).

Según se infiere del texto reproducido, los Acuerdos Municipales poseen valor legal, una vez se encuentren en firme y, por tanto, gozan de presunción de legalidad mientras no se declaren contrarios al texto constitucional o las leyes.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, señala: **“Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones: “...9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y los demás terrenos municipales;...”** (Lo resaltado es nuestro).

En adición, el artículo 98 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, indica: **“Todos los bienes municipales que no sean necesarios para su uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para áreas y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la Ley y los Acuerdos Municipales.”** (Énfasis suplido).

En ese orden de ideas, el artículo 103 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, dice: **“Los ocupantes de lotes o solares municipales con construcciones anteriores a la vigencia de la Ley 8 de 1954, tienen derecho a que se les adjudique el lote o solar ocupado por el cual pagarán al Municipio lo que resulte del avalúo de dos (2) peritos designados, uno por el Auditor Municipal y el otro por el Tesorero Municipal.”** Esa norma también añade: **“Los Concejos Municipales señalarán los procedimientos para la adjudicación.”** (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, fue interpretado en la Sentencia de 2 de septiembre de 1997, dictada por la Sala Tercera, en el sentido que **el acuerdo municipal constituye un acto reglamentario**, al explicar lo siguiente:

“La Ley de Régimen Municipal, le otorga a los Concejos Municipales la facultad de regular la vida jurídica del Municipio a través de Acuerdos (art. 14), pero dentro del marco de dicha ley, es decir que estos acuerdos deben limitarse a reglamentar el contenido de la ley, sin rebasarla.

Estos Acuerdos Municipales constituyen un acto reglamentario, entendiéndose por tal ‘toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder Ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del Poder Legislativo ordinario,... los Reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración.’ (Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General, Undécima Edición. Editorial Tecno, España. 1989. Pág. 235).

...

Este jurista citado estima que la facultad reglamentaria tiene límites, que se derivan, ‘de una parte, del principio constitucional de la reserva de la ley, de otra, de la propia naturaleza de los Reglamentos administrativos en cuanto disposiciones subordinadas a la ley.’ (Ibídem, pág. 241).” **(Lo destacado es nuestro).**

Como podemos apreciar le corresponde a cada Consejo Municipal emitir el Acuerdo que regule el procedimiento para llevar a cabo **la adjudicación de tierras municipales**, como quiera que el acuerdo municipal constituye un acto reglamentario debe regirse bajo los principios de legalidad y jerarquía normativa.

Para responder a sus segunda interrogante, esta Procuraduría de la Administración, es del criterio que con la entrada en vigencia de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa que regula la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, ha sufrido una pérdida de vigencia parcial conocida en la doctrina como pérdida de eficacia normativa, como sustentaremos más adelante.

En ese sentido, traemos a colación un extracto de la Consulta C-SAM-05-2018, de 28 de marzo de 2018, **en la cual se explica los momentos y las resoluciones que son objeto del recurso de revisión administrativa por parte de la Gobernación** indicando lo siguiente:

De acuerdo con lo previsto por el artículo 8, de la Ley 19 de 1992 en concordancia con el numeral 23 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, modificado por el artículo 9 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, los gobernadores de Provincia conocen del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, **para revocar las decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales**. Veamos:

“Artículo 8. Se instituye el recurso extraordinario de revisión administrativa, del que conocerán los gobernadores de provincias **para revocar decisiones expedidas en segunda instancia por autoridades municipales** en materia correccional o por razón de los juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley N° 112 de 30 de diciembre de 1974.

El recurso de revisión administrativa sólo procederá cuando:

1. La decisión recurrida hubiese sido dictada por órgano o autoridad sin competencia para ello;
2. La decisión recurrida se fundamente en declaraciones falsas o en pruebas insuficientes;
3. No se hubiesen cumplido los trámites esenciales del procedimiento establecido por la ley aplicable;
4. Así disponga en una ley especial;
5. Al dictarse la decisión se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho, que resulte de los documentos incorporados al expediente y que haya afectado en forma directa la decisión recurrida; y
6. La decisión se hubiere dictado como consecuencia de los hechos tipificados en los Capítulos II y III del Título X del Libro II del Código Penal, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.”

“**Artículo 9.** El artículo 4 de la Ley N° 2 de 2 de junio de 1987, queda así:

‘Artículo 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1.

...

23. Conocer del recurso extraordinario de revisión administrativa que se interponga contra decisiones de autoridades municipales, proferidas en segunda instancia;

...”

Como puede observarse, el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, se instituyó con el fin de lograr la revocatoria de **las decisiones emitidas en segunda instancia**, por autoridades municipales, con ocasión a procesos sancionatorios por la comisión de faltas o contravenciones, atendidas mediante los Procedimientos Correccionales, así como de los Juicios de Policía en materia de Controversias Civiles en General, establecidos en el Capítulo I y II del **Título V del Libro Tercero del Código Administrativo**, en concordancia con disposiciones de la **Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, normas que han sido derogadas expresamente por el artículo 116 de la Ley 16 de 2016.**

Cabe aclarar, que si bien se derogan los procedimientos a los que hacía referencia el Código Administrativo, relativos a los juicios de policía de naturaleza penal o civil; no es menos cierto que las materias correccionales tramitadas a través de estos juicios siguen siendo competencia del Alcalde como jefe de policía, en primera instancia, conforme los artículos 49 y 90 de la Ley 16 de 2016.

La pérdida de la vigencia parcial del artículo 8 de la Ley 19 de 1992, a la que hemos hecho referencia, se da en función de la subsistencia del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, cuando se cumplen los presupuestos contenidos en dicho artículo, es decir, que se hace aplicable **sólo para los casos referenciales en la norma transitoria del artículo 110 de la Ley 16 de 2016**, cuyo texto dice:

“**Artículo 110.** Los procesos administrativos en trámite al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley serán sustanciados y resueltos por **corregidores de descarga**, que establezca el municipio respectivo según el volumen de expedientes.

...”

En concordancia con esta norma, el artículo 32 del Código Civil dispone lo siguiente:

“Artículo 32. 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 estuvieran iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.**

Queda claro que en los juicios de policía en trámite o iniciados antes de la vigencia de la Ley 16 de 2016, tanto el corregidor de descarga en primera instancia, como el Alcalde en segunda instancia, deben aplicar las normas vigentes al momento de iniciados estos procesos; es decir, las disposiciones contenidas en los Capítulos I y II del Título V del Libro Tercero del Código Administrativo y la Ley 112 de 1974.

Por último, resulta oportuno destacar, que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa pierde eficacia normativa, exclusivamente, para aquellos casos iniciados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 16 de 2016, es decir, el 2 de enero de 2018, por cuanto que siendo materias de conocimiento por los Alcaldes como autoridad de policía, **en primera instancia**, dentro de la esfera municipal, sus decisiones sólo son susceptibles del recurso de apelación ante los gobernadores de la provincia; esta afirmación, se sustenta sobre la base de que los gobernadores no pueden revisar sus propias decisiones jurisdiccionales, pues éstas hacen tránsito a cosa juzgada.

En conclusión, esta Procuraduría de la Administración es de la opinión, que el gobernador de la provincia, sigue conociendo del Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, siempre que se cumpla con las premisas fijadas en el artículo 8 de la Ley 19 de 1992; y para ello, el gobernador, deberá examinar, primeramente que se trate de una resolución emitida en segunda instancia por autoridad municipal, así como de los presupuestos a que hace referencia el citado cuerpo normativo.

El recurso de apelación contra las decisiones de los Alcaldes, como Jefes de Policía, es competencia de los Gobernadores de Provincias. A esta conclusión hemos llegado con fundamento en los siguientes argumentos:

El segundo párrafo del artículo 51 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y el numeral 22 del artículo 4 de la Ley 2 de 1987, modificado por el artículo 9, de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, respecto al recurso de apelación contra las sanciones impuestas por los Alcaldes como Jefes de Policía, disponen lo siguiente:

“Artículo 51. ...

Contra las multas y sanciones disciplinarias, que impongan los Alcaldes, cuando actúan como Jefes de Policía del Distrito, cabrá el recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia.”

“**Artículo 9.** El artículo 4 de la Ley N°2 de 2 de junio de 1987 queda así:

Artículo 4. Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

1...

22. Conocer, en segunda instancia, **de los recursos de apelación** que se interpongan contra las decisiones, **multas y sanciones disciplinarias de policía, que impongan los alcaldes** como funcionarios de primera instancia;

...”

De las normas citadas se infiere que las resoluciones emitidas por los Alcaldes en las que se impongan **multas y sanciones**, con motivo de cualquier infracción a las normativas de policía, incluyendo las señaladas en el artículo 49 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016; admiten el recurso de apelación ante los gobernadores de provincia. En adición a ello, la potestad de imponer sanciones representa el más claro ejemplo de su condición de Jefe de Policía del Distrito. Siendo ello así, es indiscutible que ante la sanción impuesta en ejercicio de su función de policía, por infracción o violación a las normativas de policía, sea revisable ante el Gobernador de la Provincia, en la segunda instancia. (Cfr. Sentencia de 10 de enero de 2003).

En cuanto a su tercera interrogante, le hacemos de conocimiento la Sentencia de 25 de mayo de 2011, emitida por la Corte Suprema de Justicia en Pleno con relación a la acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por el Licenciado Julio Ortiz en contra de la Resolución No. 158 de 12 de noviembre de 2010, proferida por el Gobernador de la Provincia de Veraguas dentro del recurso extraordinario de revisión administrativa. Veamos:

“(...)”

DECISIÓN DEL PLENO

Frente a lo expuesto hay que tomar en cuenta, como cuestión preliminar, que dentro de la jurisprudencia doméstica se ha manejado la tesis que los remedios que se ensayan dentro de la administración se encuentran condicionados por el tipo de funciones que la misma desempeña. Este criterio, permite establecer que existen recursos contra gestiones patrocinadas por la administración pública cuando aquella ejerce funciones jurisdiccionales, correccionales o de policía, así como también se identifican procedimientos, acciones, actos, gestiones y remedios cuando la administración ejerce facultades estrictamente administrativas. Ello, desde luego, alcanza al denominado recurso extraordinario de revisión administrativa, habida cuenta que dentro del breviario jurídico doméstico en diversos textos normativos se han prohijado o admitido la posibilidad de hacer uso de un remedio con idéntica denominación, pero cuya

aplicación y oportunidad se encuentra condicionada por la naturaleza de las funciones que desempeña la administración pública.

Así las cosas, se ha establecido que cuando la Administración ejerce funciones jurisdiccionales de policía o corrección, el recurso extraordinario de revisión administrativa que tiene lugar y oportunidad es aquel descrito en el artículo 8 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992. En tanto, que si lo que se pretende impugnar a través del remedio excepcional es un acto que se emite en razón de funciones estrictamente administrativas, lo que procede es la aplicación de los postulados derivados de la Ley 38 de 2000.

Sentencia de 10 de marzo de 2004

...

Por un lado, se reconoce la existencia del llamado **Recurso de Revisión Administrativa cuya competencia está asignada a los Gobernadores de Provincias con arreglo a lo que establece la Ley 19 de 3 de agosto de 1992; y de otra parte también existe con la misma denominación de Recurso de Revisión Administrativa la figura impugnativa creada por la Ley 38 de 31 de julio de 2000 por el cual se adoptan las normas de procedimiento administrativo general.**

Si bien estos dos recursos comparten la misma denominación resulta imperativo resaltar las diferencias que existen entre uno y otro, como se aprecia a continuación:

El recurso de revisión administrativa que conocen actualmente los Gobernadores de Provincia, con sustento en lo previsto en la Ley 19 de 1992, posee una naturaleza particular que lo diferencia del recurso extraordinario de revisión administrativa creado por la Ley 38 de 2000.

...

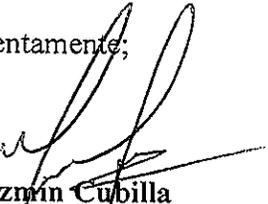
Cabe añadir, que a diferencia del recurso de Revisión Administrativa previsto en la Ley 19 de 1992, del que conocen los Gobernadores de Provincia, **el recurso de revisión administrativa previsto en la Ley 38 de 2000 lo conoce la máxima autoridad administrativa de la dependencia en la que se emitió la resolución administrativa impugnada.**

En síntesis, se trata de recursos de revisión previstos para supuestos distintos, y en el caso específico del recurso de **Revisión del que conocen los Gobernadores de Provincia, éstos se tramitan de manera sumaria y no incluye la remisión a la Procuraduría de la Administración...**

(...)" Lo resaltado es nuestro.

Finalmente, esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento jurídico respecto al tema de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente;



Yazmín Cubilla
Jefa de la Secretaría Provincial de Colón
Procuraduría de la Administración



YC/kr
Exp. CON-002-21

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
* E-mail: ycubilla@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *
Colón Teléfonos 475-3700, 475-3702

GOBERNACIÓN DE COLÓN
RECEPCIÓN
RECIBIDO *Jessy Arce*
11-03-2021
10:21