

Panamá, 10 de marzo de 1998.

Profesor  
Adolfo Amaya R.  
Presidente de la Junta Comunal de Arraiján  
Arraiján, Provincia de Panamá.

Señor Presidente:

He recibido su atenta Nota N°. JCDEA-97, calendada 11 de enero de 1998, por medio de la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre un terreno que es propiedad de la Junta Comunal y que se le cedió a la Arquidiócesis de Panamá, por el anterior Gobierno o Junta Comunal.

Antes de proceder a dar nuestro criterio jurídico, consideramos necesario observar los siguientes antecedentes:

Según explica usted, el terreno forma parte de la Finca 1183, inscrita al Tomo 20, Folio 130 ubicado en el Corregimiento de Burunga, Distrito de Arraiján; el cual fue cedido a la mencionada entidad religiosa, incluyendo la Casa Comunal, construida por la comunidad.

Añade, que en la actualidad se esta coordinando con el Dr. Régulo Sánchez Ríos, Director Médico de Salud y la Policlínica de Seguro Social, la construcción de un Subcentro de Salud en dicho terreno, por razón del crecimiento poblacional el cual se ha visto afectado, por la falta de atención médica inmediata; de igual forma, manifiesta usted que el Padre, a quien se le cedió el local de la Casa Comunal, mantiene una contienda con la Junta Comunal, debido a que la misma, solicitó el local para llevar a cabo el citado proyecto dado que ha permanecido cerrado durante tres (3) años, y puede ser de utilidad pública a la comunidad de Burunga.

## ANÁLISIS JURÍDICO

A nivel Constitucional se establece que la Junta Comunal, promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas, además ejercerá funciones de conciliador voluntario y las que le señale la Ley. (Cfr. Artículos 247- 249 C.P.)

La Ley 105 de 8 de octubre de 1973 *"Por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República, y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones"*, consagra en su artículo 11 b, que las Juntas Comunales tendrán personalidad jurídica que será conferida por el Alcalde mediante resolución que será expedida tan pronto se constituyan conforme lo establece la presente Ley. Esto significa que la Junta Comunal es sujeto de derechos y obligaciones, y por tanto, puede contratar los servicios de salud a beneficio de los asociados.

La Ley 56 de 27 de diciembre de 1995 *"Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones"* en su artículo 1, sobre Ámbito de aplicación, señala que esta Ley se aplicará a las contrataciones que realicen el Estado, sus entidades autónomas o semiautónomas, para la: ejecución de obras públicas; Adquisición o arrendamiento de bienes; Prestación de servicios; Operación o administración de bienes; Gestión de funciones administrativas. En cuanto a las contrataciones que realicen los Municipios, juntas comunales y locales y, en general, en aquellas que se rigen por leyes especiales, se aplicará esta Ley en forma supletoria. Esta disposición abre un marco legal amplio a beneficio no sólo de los Municipios sino de las Juntas Comunales pudiendo estas contratar con otras entidades o empresas para efectos de las obras comunales que se vayan a ejecutar en la comunidad.

Ahora bien, a efectos de no desviarnos del tema objeto de su consulta, debo indicarle, que a pesar de haber solicitado a su Despacho la Resolución en que consta la cesión del terreno a favor de la Iglesia Católica al igual que los planos de la misma; el día 2 de marzo de 1998, sostuvimos conversación con el Licenciado Jaime Luque del Departamento Jurídico de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y nos indicó que dicha entidad esta resolviendo el citado conflicto. Además nos explicó que existe una Resolución que acredita que la Junta Comunal anterior cedió un terreno a la Arquidiócesis de Panamá al igual que los planos; no obstante, estos van a ser objeto de una inspección ocular.

El día 18 de febrero de 1998, enviamos la Nota N°. 25 solicitando al Registro Público nos certificara si de la Finca 1183, inscrita al Tomo 20, Folio

130. propiedad de la Junta Comunal, se ha segregado alguna porción de terreno a favor de la Arquidiócesis de Panamá, pero a la fecha no hemos tenido respuesta.

### NUESTRAS CONSIDERACIONES

En primer lugar, la Junta Comunal debe tener en cuenta que si existe una Resolución en la cual cede a la Arquidiócesis de Panamá un terreno de la Finca 1183, propiedad de la Junta Comunal, la misma, no puede anular de oficio dicha Resolución en virtud del principio de la "Irrevocabilidad de los Actos Administrativos", que prohíbe a la Administración revocar sus propios actos que crean o reconocen derechos subjetivos a terceras personas.

El Dr. Olmedo Sanjur sobre el tema de la "Irrevocabilidad de los Actos Administrativos" a acotado lo siguiente:

"Tal principio, en lo sustancial consiste en la imposibilidad de revocar, de oficio, un acto administrativo en firme, que declare o reconozca derechos a favor de terceros. Así indica Garrido Falla: Frente al principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos." (Garrido Falla, T.I, pág 511 cit. por Dr. Sanjur, Olmedo )

Se trata, pues, de una prohibición legal, del principio, que impide a la Administración Pública revocar, de oficio, un acto administrativo en el que reconoce o declara derechos a favor de terceros. Conviene aclarar, sin embargo, que dicho principio no se aplica a todos los actos administrativos, sino únicamente a algunos, a los que reconocen derechos subjetivos como consecuencia de la aplicación de una norma jurídica, cuando se ejercita una potestad reglada."

La Irrevocabilidad de los Actos Administrativos, como hemos visto, trata específicamente de la imposibilidad que tiene la Administración Pública, de revocar de oficio un acto administrativo en firme, a través del cual se hayan reconocidos derechos subjetivos a favor de un tercero. En otras palabras, de haberse emitido una Resolución que cede el terreno en referencia de la finca 1183, a la Arquidiócesis de Panamá, no puede la propia Junta Comunal proceder a revocar dicha resolución.

Lo anterior quedo confirmado por el Tribunal Supremo de España, cuando señaló:

“ Ha sido principio jurídico constante, declarado expresamente en la legislación, la imposibilidad de que la Administración pueda volver sobre sus propios actos, cuando éstos hubieren reconocido derechos a particulares, los que tienen el deber de respetar, no sólo por razón de las garantías atribuibles a situaciones de derecho creadas, sino por el obligado respeto a la validez de los acuerdos que haya dictado o hechos que hubiere realizado, y a este tenor, el artículo 2o. de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en el texto refundido, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952, que en su párrafo 6o., establece “la Administración general podrá someter a revisión en la vía Contenciosa - Administrativa las resoluciones que por orden ministerial se declaren lesivas de los intereses del Estado, es decir, que para poder lograr la nulidad de sus actos declarativos de derechos en favor de terceros, tiene que acudir ante esta jurisdicción.” (Sentencia de 22 de junio de 1959 del Tribunal Supremo de España.)

Sin embargo, ello no significa que la Administración Pública pueda revisar, como regla general, sus propios actos declarativos de derecho más que acudiendo al proceso de lesividad, exigencias de interés público y del principio de juridicidad han hecho necesario conceder a la Administración facultades de revisión de los actos nulos de pleno derecho o anulables, que infrinjan manifiestamente la Ley, como lo establecen los artículos 109 y siguientes de la Ley de procedimientos administrativos, siendo considerados por el artículo 47 de la misma Ley, como actos nulos de pleno derecho los dictados por órgano manifiestamente incompetente”.

Por su parte, nuestra jurisprudencia especializada ha reconocido la existencia del Principio de Irrevocabilidad de los Actos Administrativos en nuestra legislación. Así lo hizo el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Sentencia 6 de septiembre de 1944, cuya doctrina recoge el Dr. Goyfía en los siguientes términos:

“Dada una situación jurídica individual, reconocida por virtud de una resolución administrativa ejecutoriada, no es potestativo de la entidad que la expidió bajo el imperio de la Ley, por sólidos fundamentos doctrinales de derecho público, revocar su propia resolución.” (Bases Doctrinales de Derecho Público, Panamá, 1948, Tomo II, pág. 320 Cit. por Dr. Olmedo Sanjur.)

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 16 de agosto de 1996, se pronunció en los siguientes términos:

“Pretender que la Administración, en este caso el Ministerio de Vivienda, procediera a excluir las estipulaciones consagradas en el párrafo segundo del artículo 8, así como también del artículo 18 del Reglamento de Copropiedad del P.H. Centro Comercial Plaza Concordia aprobado por dicho Ministerio mediante la Resolución N°. 47-93 de 19 de julio de 1993, y la resolución N°. 3-94 de 12 de enero de 1994, sin cumplir con lo dispuesto en los preceptos 42 y 28 de la Ley 13 de 1993, y el Reglamento de Copropiedad del P.H. Centro Comercial Plaza Concordia, respectivamente, a prima facie constituye una clara y manifiesta violación al principio de irrevocabilidad de los actos administrativos que *prohíbe a la Administración revocar sus propios actos que crean*, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares. En este caso el derecho subjetivo consiste en la aprobación por parte del Ministerio de Vivienda del respectivo Reglamento de Copropiedad del Centro Comercial Plaza Concordia para pertenecer al Régimen de Propiedad Horizontal.

Aceptar que la Administración revoque libremente como pretende el recurrente, su propia actuación sería contradecir el principio de certeza jurídica del que gozan todos los actos administrativos hasta tanto el órgano jurisdiccional, en nuestro caso, se pronuncie acerca de su ilegalidad o no; y esta vía es mediante el Contencioso Administrativo de

Nulidad a través de la cual podría recurrir el interesado."

Luego de conocer los aportes jurídico doctrinales citados, este Despacho ha llegado a las siguientes conclusiones:

1) La Junta Comunal no puede revocar sus propios actos en virtud del Principio de la Irrevocabilidad de los Actos Administrativos.

2) La Junta Comunal en virtud de la Cláusula Quinta, de la Escritura Pública Número 634 de 3 de agosto de 1995, se reserva el derecho a disponer del terreno necesario para la construcción del Subcentro de Salud, el cual es una obra de interés público e interés social en beneficio de la comunidad y el adjudicatario, (la Iglesia Católica) debe comprometerse a respetar la nueva línea de construcción que trace la Junta Comunal.

3) La Iglesia Católica en relación con la anterior cláusula, está obligada a ceder dicho terreno a causa de la finalidad para la cual se requiere. No obstante, en caso de que la Iglesia hubiese construido o invertido en dicho terreno, la Junta Comunal deberá reconocerle los gastos en que ésta hubiere incurrido.

4) La Junta Comunal podrá por vía de una permuta, ceder otro terreno a la Iglesia a cambio del terreno No. 200 C, con el propósito de compensar los gastos en que hubiese incurrido la Iglesia, con otro terreno.

En espera de haber ofrecido una respuesta satisfactoria a su inquietud, me suscribo de Usted, con las seguridades de nuestro aprecio y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.