

3 de septiembre de 1996,

Licenciado
 Arturo Mondol G.
 Tesorero del Municipio del
 Distrito de San Miguelito
 E. S. D.

Señor Tesorero:

Atendiendo su amable Oficio NQMSM-TMJE-180/96, fechado 24 de junio de 1996, procedo a responder la interesante consulta que tuvo a bien formularnos, sobre "... si el suscrito o el Alcalde pueden anular la inscripción de un vehículo o traspaso en virtud de un acto ilícito o fraudulento".

A fin de absolver de manera debida su interrogante, es necesario hacer en un primer momento, algunas breves consideraciones en torno a la naturaleza de los actos de certificación y registro de vehículos automotores que su Despacho, en ejercicio de sus funciones públicas, lleva a cabo. Veamos:

El registro es el acto por el cual la Administración anota, en la forma prescrita por el derecho objetivo, determinados actos o hechos cuya realización se quiere hacer constar en forma auténtica; por ejemplo inscripción de nacimientos, defunciones, contratos sobre bienes muebles o inmuebles, etcétera. El acto de registro puede hacerse de oficio, a petición de parte o por mandato de autoridad competente; a veces es facultativo, otras obligatorio. Se ha dicho que los actos de registro se integran dentro de la estructura de los Actos Administrativos de certificación.

El registro, como actividad administrativa dirigida a la defensa de los interés públicos, cumple diversos cometidos, y tiene asimismo distintos efectos, según se refiera a distintos bienes o actividades de los particulares. Entre ellos podemos citar:

- "a) Publicidad: La institución registral dota de publicidad a los derechos y a los actos jurídicos. Esta finalidad se realiza de dos maneras; por una parte el registro puede ser consultado por cualquiera; y por la otra parte, el conocimiento de

los derechos y actos jurídicos permite que los mismos puedan ser opuestos a terceros, toda vez que los títulos sujetos a inscripción perjudican a terceros únicamente desde la fecha de su inscripción.

- b) Seguridad: Intimamente vinculada con los fines de la publicidad, la existencia de una historia de la propiedad, el estado civil o, en general, relaciones jurídicas de los particulares, da estabilidad a los derechos y actos jurídicos.
- c) Medio de constitución y transmisión de dominio: En nuestro sistema jurídico, el Registro Público no solamente cumple finalidad de otorgar seguridad y publicidad, sino además configura medio de constitución y transmisión del dominio de bienes inmuebles y de los derechos reales constituidos en ellos.
- d) Defensa del interés fiscal y de la aplicación de la Ley tributaria.

Los artículos 75 numeral 44, y 76, numeral 2, de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, orgánica del régimen municipal; en relación con los numerales 4, 5 y 6 del Decreto de Gabinete N.º.12, de 22 de enero de 1969, modificado por los Decretos de Gabinete N.º.109, de 22 de abril de 1969, y N.º.23, de 8 de febrero de 1971, por medio del cual se reglamentó el impuesto de vehículos en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones sobre expedición de placas, contemplan, sobre el impuesto nacional de circulación de vehículos automotores y la tasa municipal por la concesión de placas, lo siguientes:

"Artículo 75. Son gravables por los Municipios los negocios siguientes:

...

44. Placa para vehículos

..."

"Artículo 76. Los Municipios fijarán y

cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

2. Concesión de placas y otros distintivos análogos que impongan o autoricen los Acuerdos Municipales.

"Artículo 4. El impuesto de vehículos de rueda es un impuesto nacional, pero su producto quedará a beneficio de los Municipios en los cuales residan los dueños de dichos vehículos, mientras el Estado no les proporcione una renta que los compense por dejar de percibir tal producto.

Transitorio: En tanto el Estado no provea la compensación a favor de los Municipios de la cual se habla en este artículo, el impuesto será pagado por los interesados en la Tesorería Municipal del Distrito respectivo".

"Artículo 5. El Ministerio de Hacienda y Tesoro entregará a la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, el número de placas necesarias para su distribución, de acuerdo con el censo que esta Dirección levantará cada año, sobre el número de vehículos particulares y comerciales registrados en el Territorio Nacional, así como la cantidad estimada de vehículos que ingresarán como primera matrícula a la circulación. La Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, determinará las especificaciones para la confección de las placas de circulación.

Las placas en circulación tendrán vigencia por un año. El impuesto correspondiente y la placa será pagada anualmente por el propietario del vehículo al Municipio donde reside".

"Artículo 6. Es obligación de los dueños de vehículos pagar el impuesto anual de circulación en el Municipio donde residan o ejerzan ordinariamente su negocio. Los propietarios de vehículos comerciales dedicados al transporte de carga, de

pasajeros u otras actividades de carácter comercial, deberán cancelar el valor del impuesto correspondiente en el Municipio donde radique su domicilio legal".

Por su parte, el numeral 12 del artículo 57 de la Ley 106 de 1973, señala como una de las atribuciones de los Tesoreros Municipales, llevar un registro actualizado de todos los contribuyentes a efectos del cobro de los impuestos, contribuciones derechos y tasa.

Se colige entonces de las normas arriba citadas, que el registro que las Tesorerías de los Municipios realizan sobre la titularidad de los bienes muebles (vehículos automotores) fue, en principio de naturaleza puramente tributaria, esto es, según hemos dicho, en defensa del interés fiscal y de aplicación de la Ley impositiva.

Sin embargo, producto de una interpretación dada por nuestro más alto Tribunal de Justicia, la Corte Suprema, a través de su Sala Primera, de lo Civil, se atribuyó a las inscripciones de los títulos y transmisiones de vehículos llevados a cabo en los archivos de las Tesorerías Municipales, la virtud de hacer oponibles a terceros dichos actos; dicho de otra manera, sumó a las inherentes finalidades fiscales del Registro Municipal aquellas otras destinadas a dar publicidad y seguridad a los actos jurídicos realizados sobre estos bienes. En efecto, en Fallo de 5 de junio de 1982, aquel Alto Tribunal Colegiado, al manifestarse sobre la idoneidad de la prueba de propiedad de automóviles, dijo sobre el punto lo siguiente:

"Es bien sabido que la oficina donde se registra el traspaso de los autobuses y demás vehículos, es la Tesorería Municipal, porque precisamente en esta oficina es donde se paga el impuesto respectivo, de modo que cuando un individuo adquiere la propiedad de un automóvil de la clase que sea, es el municipio (sic) a través de la Tesorería el que certifica quién es el propietario de determinado vehículo, en forma semejante a la observada en el Registro Público para saber quién es el propietario de un inmueble, según se deduce de los artículos 1753, 1764 y concordantes del Código Civil. Así se entiende al leer los artículos 6 y 158 (sic) del Decreto de Gabinete NQ-12, de 22 de enero de 1969, que invoca el recurrente.

...

Simplemente, en el presente caso, la certificación del Departamento de Tránsito

es ineficaz, pues no es la prueba que la Ley indica para establecer la propiedad del vehículo. Conforme al artículo 1382 del Código Administrativo y al Decreto Ley 137 de 6 de agosto de 1941, lo es la persona que aparezca como tal propietario en los registros de la Tesorería Municipal respectiva".

La sentencia transcrita, valora la inscripción registral municipal como una formalidad ad probationem, es decir, confiere al acto de certificación sobre la propiedad del vehículo expedido por la Tesorería del Distrito con base a sus registros, una fuerza probatoria superior a la de cualquier otro medio de prueba. Precisamente, esta es la forma en la que el Estado da autenticidad a estos actos y hechos que importan al interés público.

Ahora bien, es necesario aclarar que esta función de publicidad y seguridad que cumplían los archivos municipales, con el objeto de proteger los derechos y buena fe de los terceros, fue técnicamente sustraída del ámbito municipal, cuando a través de la Ley N.º 15, de 28 de abril de 1995, por la cual se establece el Registro Único de Vehículos Motorizados y se dictan otras disposiciones referentes al tránsito vehicular, se estableció en la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, la Sección Nacional de Registro de Vehículos Motorizados en la cual deben inscribirse, obligatoriamente, todos los vehículos a motor que circulen en el territorio nacional y en donde, además se debe notificar toda transmisión de dominio (traspaso) de los vehículos inscritos. Preceptúan los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del citado Cuerpo Legal lo siguiente:

"Artículo 1. Se establece en la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, la Sección Nacional de Registro de Vehículos Motorizados, en la cual se inscribirán obligatoriamente, todos los vehículos a motor que circulen por caminos, calles y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público, en todo el territorio de la República, con individualización de su propietario, o propietarios, y la placa única y definitivamente, así como la correspondiente calcomanía que se les otorgue.

Se notificarán a la Sección Nacional de Registro de Vehículos Motorizados, las transmisiones de dominio de los vehículos inscritos".

"Artículo 2. La constitución del dominio, su transmisión y los gravámenes, prohibiciones, secuestros y medidas cautelares que afecten los vehículos motorizados, se sujetarán a las normas que el derecho común establece para los bienes muebles".

"Artículo 3. La inscripción de un vehículo en la Sección Nacional de Registro de Vehículo Motorizados confiere al titular constancia de propiedad del vehículo y el poder de oponerse ejercer cualquier acción para hacer valer su derecho.

"Artículo 4. La falta de inscripción de la transferencia de dominio de los vehículos, de acuerdo con lo que establece la presente Ley, hace responsable a la persona a cuyo nombre figura inscrito, de los daños que el vehículo cause a personas y propiedades, públicas o privadas".

"Artículo 5. El Registro es público y, por lo tanto, se debe informar o certificar a quien lo solicite, los hechos o actuaciones que allí consten"

Afirmamos que dicha sustracción ha sido meramente técnica, en tanto que la propia Ley N°15 de 1995 dispone, en sus artículos 29 y 30, que los Municipios, y más exactamente las Tesorerías de estos, seguirán prestando los servicios que "le corresponden", como lo son las inscripciones de dominio, traspaso, gravámenes, prohibiciones, secuestros, medidas que afecten vehículos, certificaciones y la entrega de placas, con arreglo a lo señalado en la misma Ley N°15, y mediante el uso de una terminal del Sistema de Procesamiento de Datos de la Sección Nacional de Registro de Vehículos Motorizados ubicada en el Municipio. Dicen los artículos mencionados:

"ARTICULO 29. En cada uno de los municipios del país existirá una terminal del Centro de Procesamiento de Datos, ubicado en la Sección Nacional de Registro de Vehículos Motorizados, a fin de que puedan brindar los servicios que le corresponden, como son la inscripción de dominio, traspaso, gravámenes, prohibiciones, secuestros y medidas que afecten los vehículos, así como las certificaciones y la entrega de placas. Toda solicitud de inscripción o anotación contemplada en la presente Ley, mantendrá en forma automática un orden único de inscripción e información a nivel nacional".

"ARTICULO 30. Las inscripciones, traspasos, anotaciones y certificaciones realizadas por los municipios mediante el uso del sistema de la Sección Nacional de Registro de Vehículos Motorizados, se harán con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, y el valor de estos servicios será fijado en el Acuerdo del Concejo Municipal (sic), por el cual se establece el régimen impositivo de cada municipio".

Toda vez que hemos podido corroborar en investigaciones de campo realizadas, que estas medidas aún no han podido ser implementadas, este Despacho es del criterio que hasta tanto no se concrete aquel sistema corresponde a la Sección Nacional de Registro Vehicular, por voluntad expresa de la Ley, inscribir y certificar, de manera directa y en su sede física, todo acto o hecho relacionado con la propiedad de los automotores.

En todo caso, la Administración, cualquiera que sea la oficina encargada de llevar a cabo este control, tiene el deber de realizar, anterior al acto efectivo de inscribir, una actividad de verificación previa, que es el control sobre la forma y legitimidad del título o del objeto que se inscribe. Por esta razón, es que la Ley N°15 de 1995 limita las facultades de rectificación de las inscripciones de la Sección Nacional de Registro Vehicular, cuando las mismas desconocen la titularidad de los vehículos motorizados, pues se entiende que anterior al momento de la inscripción se han comprobado la existencia de un título privado que validamente constituye derechos subietivos (propiedad del automóvil) a favor de un particular, al cual es necesario dotar de certeza y seguridad, a través de su inscripción en un registro de público acceso. Dice el artículo 9 de la tantas veces citada Ley:

"ARTICULO 9. Corresponderá a la Sección Nacional de Registro de Vehículos Motorizados, rectificar de oficio, o a petición de parte, por la vía administrativa o judicial competente y correspondiente, los errores, omisiones o cualquier modificación de una inscripción, siempre que con dicha rectificación no se desconozca la legítima titularidad de los vehículos motorizados" (el subrayado es nuestro).

La doctrina más adelantada en el campo del Derecho Administrativo sostiene que el acto administrativo es irrevocable cuando el mismo declara derechos subjetivos y causa estado, a menos que exista norma que le otorgue a la administración potestad expresa para revocarlo; el mencionado acto administrativo está amparado por el principio de irrevocabilidad. El tratadista argentino Roberto Dromi lo reseña claramente cuando

dice:

"La estabilidad del acto administrativo es un carácter esencial de él, que significa la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del interesado" (DROMI, Jose Roberto, Derecho Administrativo; Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires; 1994, p. 162)

Conserva su validez lo dicho, ya hace algún tiempo, por el Dr. Olmedo Sanjur, catedrático nacional de Derecho Administrativo, apoyado en la doctrina de autores como Garrido Falla, Manuel María Díez, Castrejón Paz y Rodríguez Román, entre otros, y en la jurisprudencia nacional y extranjera, especialmente la española, cuando expuso en un artículo monográfico su punto de vista sobre el particular.

Define el Dr. Sanjur el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos como "...consiste en la imposibilidad de revocar de oficio un acto administrativo en firme, que declare o reconozca, derechos a favor de terceros".

Considera que en cuanto a la finalidad de este principio "...es fundamental en lo atinente a la firmeza y seguridad jurídica de las relaciones que generan los actos administrativos" y sobre los límites de la potestad de revocación, cita estos conceptos de Díez:

"En cuestión de límites de la potestad de revocar es necesario señalar que nos hemos de referir al acto administrativo puro, dictado para resolver un caso concreto, por cuanto ciertos actos de la Administración, como los reglamentos, con contenido normativo, pueden revocarse en cualquier momento como las leyes." (Cfr. "Esbozo de principio de irrevocabilidad de los actos administrativos", Revista Lex, septiembre-diciembre de 1979. NQ14, pp. 27, 28 y 29)

Este cardinal principio de Derecho Público ha sido reconocido por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, la Corte Suprema, cuando en Fallos de 30 de junio de 1975 y 18 de julio de 1980, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, manifestó:

"Después de un estudio cuidadoso de los actos transcritos, la Sala concluye que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura,

en su función administrativa, no puede revocar o modificar actos suyos que hayan creado, situaciones subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento escrito y expreso del titular";

"Por lo demás, hay que tener presente que los actos administrativos que reconocen derechos a favor de particulares no pueden ser revocados o anulados de oficio, según lo ha declarado ya nuestra jurisprudencia contenciosa-administrativa, en fallo de 6 de septiembre de 1944:

'Dada una situación jurídica individual, reconocida por virtud de una resolución administrativa ejecutoriada, no es potestativo de la entidad que expidió bajo el imperio de la ley, por sólidos fundamentos de Derecho Público, revocar su propia resolución".

Si bien, la no existencia de un título que lo fundamente obviamente vicia nulidad a estos actos de inscripción, debido al principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, los mismos únicamente pueden ser declarados nulos por ilegales por el órgano contralor, que en Panamá lo constituye nuestra Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

También pueden los tribunales ordinarios, cuando dicten sentencias que afecten derechos reales sobre bienes muebles susceptibles de registro, ordenar inscripciones que modifiquen la titularidad de los vehículos motorizados e inclusive la anulación de inscripciones, según se colige de la lectura del numeral 7 del artículo 1212 del Código Judicial. Preceptúa dicha norma lo siguiente:

"Artículo 1212. Son comunes en los procesos de conocimiento, las siguientes disposiciones:

.....
 7. Cuando la sentencia afecte el estado civil de las personas o a las personas jurídicas o derechos reales sobre bienes inmuebles o muebles susceptibles de registro, se enviará copia de tal resolución a la oficina encargada del respectivo registro;

.....";

No obstante lo anteriormente dicho, pensamos que la dependencia de la Administración encargada realizar este registro automotriz podría, en base a las amplias facultades que le confiere el artículo 9 de la Ley NQ15 de 1995, hacer de oficio las anotaciones tendientes a indicar que la inscripción o el título que en ella se publicita, están pendientes de investigación criminal o proceso judicial que en un futuro puede afectar la propiedad de los automotores. En dicha situación el registrador debe orientar su proceder por las reglas previstas en el numeral 3, del artículo 1212 del Código Judicial, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 1212. Son comunes en los procesos de conocimiento las siguientes disposiciones:

.....
 3. Tratándose de procesos que afecten bienes inmuebles o muebles susceptibles de registro, el Juez ordenará que, antes de correrse traslado al demandado, se inscriba provisionalmente la demanda. Procede la inscripción provisional de la demanda en el Registro Público, cuando el objeto de ésta sea el reconocimiento y el ejercicio de un derecho real sobre un inmueble o mueble susceptible de registro, siempre que el demandante no haya renunciado o no haya querido ejercer en el momento esta facultad. El juez, por medio de un oficio, hará saber al Registrador lo siguiente: el nombre de las partes, la identidad del bien, su ubicación y linderos.

Esta inscripción no pone el bien fuera del comercio, pero afectará a terceros adquirentes. No obstante, el Juez ordenará cancelación de la inscripción provisional, si el demandante desistiere de esta medida o fuere vencido en primera instancia y no preste caución equivalente a la caución de secuestro que correspondería, dentro de los cinco días siguientes de la resolución dictada.

Cuando la demanda se refiere sólo a parte o cuota de una finca, la inscripción provisional únicamente afectará a dicha parte o cuota parte;

....."(las subrayas son nuestras).

En todo caso, debe usted imponer a los servidores municipales involucrados, las sanciones disciplinarias correspondientes y proceder según lo previsto en el artículo 2026 del Código Judicial, el cual dice:

"Artículo 2026: Todo empleado público que en el ejercicio de sus funciones descubra de cualquier modo que se ha cometido un delito de aquellos en que deba procederse de oficio, pasará o promoverá que se pasen todos los datos que sean conducentes y lo denunciará ante la autoridad competente, para que se proceda al juzgamiento del culpable o los culpables".

En conclusión, del Archivo Municipal solamente queda su primera y original función de servir a la defensa del interés fiscal y de aplicación de la Ley Tributaria. En ese orden de ideas debo señalarle que, al claro tenor de los artículos 84 y 86 de la Ley 106 de 1973, el Tesorero del Municipio, como Jefe de la Oficina de Recaudación Municipal, puede anular o revocar las inscripciones hechas en el registro fiscal de las personas que establezcan negocios o ejerzan actividades gravables dentro del Distrito, cuando el contribuyente cese sus operaciones y lo notifique por escrito al Tesorero por lo menos quince (15) días de anticipación. Dicen dichas normas lo que sigue:

"Artículo 84. Toda persona que establezca en los Distritos de la República cualquier negocio, o empresa o actividad gravable, está obligada a comunicarlo inmediatamente al Tesorero Municipal para su clasificación e inscripción en el registro respectivo".

"Artículo 86. Es de obligación de todo contribuyente que cese su operaciones notificarlo por escrito al Tesorero Municipal, por lo menos quince (15) días antes de ser retirada de la actividad. El que omitiese cumplir con la obligación que le impone este artículo pagará el impuesto por todo el tiempo de la omisión, salvo causa de fuerza mayor".

Por todas las anteriores consideraciones, es nuestro criterio que aún en el caso de que sea implementado el uso de una terminal del Sistema de Procesamiento de Datos de la Sección Registro de Vehículos Motorizados en su Municipio, no posee usted, ni mucho menos el Alcalde, la atribución suficiente para cancelar o anular las inscripciones o traspasos de automotores; Y que en la sospecha de que el mismo se haya hecho en virtud de un acto ilícito o fraudulento (título inexistente), el registrador debe proceder a solicitar a la Sala Tercera, de lo

Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia que declare nula por ilegal dicha anotación, pudiendo en todo caso hacer de oficio los registros tendientes a indicar que las inscripciones o el título que en ella se publicita, están pendientes de investigación criminal o proceso judicial que en un futuro puede afectar la propiedad de los automotores.

En espera de que esta respuesta sirva a sus propósitos, me suscribo de usted, atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/23/hf.