



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 5 de marzo de 2009.  
C-25-08.

Señora  
Mayra Rodríguez de López  
Directora General, encargada  
Registro Público de Panamá  
E. S. D.

Señora Directora:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota AL-6419/2008, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si es viable el procedimiento por el cual, a través de una providencia, se anota una marginal sobre un bien adjudicado a título oneroso que es objeto de una revocatoria administrativa y si la resolución que decide revocar un título adjudicado es materia registral.

Del texto de su nota se desprende que la interrogante planteada gira en torno a las resoluciones administrativas de revocatoria de adjudicaciones, a título oneroso, que realiza la Dirección Nacional de Reforma Agraria, que posteriormente son anotados en el Registro Público de Panamá como marginales de advertencia de demanda o de secuestro.

A objeto de absolver tal consulta, creo necesario citar el contenido del artículo 1227 del Código Judicial, que a la letra expresa:

“Artículo 1227: Son comunes en los procesos de conocimiento, las siguientes disposiciones:

1. ...
2. ...
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,...

Igualmente, resulta importante transcribir la parte pertinente del artículo 1778 del Código Civil, así:

“Artículo 1778: Además de las inscripciones definitivas de que tratan los Capítulos anteriores, habrá también **inscripciones provisionales** que se harán en las respectivas secciones del Registro Público cuando se trate de los siguientes documentos o actos judiciales:

1. **las demandas** sobre dominio de bienes inmuebles y cualesquiera otras que versen sobre propiedad de derechos reales, o en las cuales se pida la constitución, declaración, modificación, limitación o extinción de cualquier derecho real sobre inmuebles;
2. las demandas sobre cancelación o rectificación de asientos del Registro;
3. ...
4. **los autos de secuestro de bienes raíces...**
5. **el embargo que se haga de bienes raíces;**
6. ...”

Del contenido de las normas legales previamente citadas se infiere que las inscripciones provisionales relacionadas con bienes inmuebles, que se anotan en el Registro Público de Panamá, tienen su origen en procesos judiciales cuyo objeto es el reconocimiento y el ejercicio de un derecho real sobre tales bienes, ya sea que implique su constitución, declaración, modificación, limitación o extinción. En ese sentido y tal como lo prevén las referidas disposiciones, los documentos o actos judiciales que constituyen materia registral, se limitan a las ordenes judiciales relativas a la anotación de la demanda, del secuestro o embargo.

Por otra parte, el trámite de revocatoria de adjudicaciones hechas a título oneroso, que realiza la Dirección Nacional de Reforma Agraria, con fundamento legal en el artículo 62 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo, **no constituye un proceso incoado ante una autoridad jurisdiccional** y, consecuentemente, la solicitud con que el mismo se inicia no puede ser considerada como una demanda judicial, ni mucho menos puede, la resolución mediante la cual se resuelva ser tenida como una medida cautelar de secuestro o embargo sobre el bien inmueble registrado, a las que de manera específica se refieren las normas procesales a las que previamente hemos hecho mención.

En atención a lo antes dicho, estimo oportuno manifestar como parte de esta opinión, que este Despacho ha realizado diversas reuniones con funcionarios del Registro Público de Panamá y de la Dirección Nacional de Reforma Agraria para analizar el tema que ahora nos ocupa, en las cuales se ha establecido que, conforme a la opinión de esta institución, la cancelación de títulos de propiedad debidamente inscritos en el Registro Público deben

someterse al procedimiento legal previsto en el artículo 1784 del Código Civil, cuyo texto expresa lo siguiente:

“Artículo 1784: No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representantes legítimos.”

Este criterio ha sido esbozado por esta Procuraduría en diversas opiniones emitidas a la Dirección de Reforma Agraria, con motivo del trámite de revocatoria en sede administrativa de resoluciones por medio de las cuales se adjudicaron tierras nacionales a título oneroso. Tal es el caso de las opiniones vertidas a través de las notas C-196-07 y C-168-07, copia de las cuales se adjuntan, en las que en forma clara se indica que *“para la cancelación de esa inscripción en el Registro Público deberá cumplirse con los procedimientos establecidos en nuestro Código Civil”*.

En igual sentido también resulta oportuno citar el pronunciamiento que sobre el tema consultado emitió la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 27 de julio de 2006, en la cual señaló lo siguiente:

**“En tal sentido, solamente los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria pueden reconocer limitaciones de dominio sobre los bienes inmuebles. Según se desprende de la lectura del artículo 1784 del Código Civil, la inscripción de un título de propiedad en el Registro Público no puede desconocerse, ni alterarse o invalidarse, sino mediante Auto ejecutoriado o sentencia en firme, pues lo contrario supondría desconocer la certeza jurídica de que gozan las inscripciones registrales de bienes inmuebles. De lo expuesto, queda claro que solamente los Tribunales Ordinarios mediante Auto o sentencia ejecutoriada pueden llevar a cabo medidas como la solicitada por la parte.**

Las circunstancias descritas impiden a la Sala proferir un pronunciamiento favorable a la aspiración del solicitante. Sobre la improcedencia de la solicitud ante circunstancias como las advertidas esta Corporación ya se ha manifestado, externando el siguiente criterio:

...

En ese sentido las normas registrales son claras al especificar que habrá inscripciones provisionales en las diferentes secciones del Registro Público cuando se trate de documentos o actos judiciales, entre los que se menciona: Las demandas sobre dominio de bienes inmuebles y cualesquiera otras que versen sobre propiedad de derechos reales, o en las cuales se pida la

constitución, declaración, modificación, limitación o extinción de cualquier derecho real sobre inmuebles;(artículo 1778, numeral 1, Código Civil).

Seguidamente el artículo 1784 del Código Civil establece que no se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada.

De la normas citadas se desprende que sólo aquellos Tribunales Jurisdiccionales que conozcan de las demandas a que hacen alusión el artículo 1778 del Código Civil, podrán, como medida cautelar, ordenarse (sic) que la Finca N°6048, de la provincia de Bocas del Toro, Código 1101, asiento 1, documento N°154317 de la sección de David, sea sacada del comercio...”

En virtud de todo lo antes expuesto, este Despacho concluye que la resolución por medio de la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria revoca una adjudicación, a título oneroso, es un acto de naturaleza administrativa y no una sentencia o auto judicial, de tal suerte que la misma no puede ser utilizada como sustento para cancelar una inscripción de bien inmueble existente en el Registro Público de Panamá.

En todo caso, dicha resolución administrativa constituiría la prueba idónea para solicitar a través de un proceso civil ordinario declarativo la cancelación de la inscripción de que se trate, caso en el cual, en virtud de lo dispuesto en numeral 2 del artículo 1778 del Código Civil procedería la anotación de la demanda y posteriormente, de ser ello procedente según lo previsto en el artículo 1784 del Código Civil, la cancelación de la inscripción.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi estima y consideración.

Atentamente,



Oscar Ceville  
Procurador de la Administración.

OC/au.

