



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 5 de julio de 2017  
C-065-17

Licenciado  
**Carlos E. González**  
Director General  
Autoridad Nacional de Administración de Tierras.  
E. S. D.

Señor Director General:

Me dirijo a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota número ANATI/DAG/259-2017, de 22 de marzo de 2017, recibida en esta Procuraduría el 17 de abril del año en curso, mediante la cual consulta lo siguiente: **1)** si la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) es competente para expedir actos administrativos ordenando las cancelaciones de adjudicaciones de tierras estatales otorgadas a título gratuito, en su oportunidad por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, la Comisión de Reforma Agrarias y la Dirección Nacional de Reforma Agraria; **2)** cuál es el procedimiento a seguir para que la ANATI pueda emitir actos ordenando la cancelación de dichas adjudicaciones, en el evento que tuviera competencia para ello; **3)** cuál es el procedimiento correcto a seguir si las personas a quienes se les otorgaron las adjudicaciones a título gratuito han fallecido; y **4)** cómo proceder si el Registro Público declara defectuosa la escritura mediante la cual se protocoliza el acto que cancela la adjudicación a título gratuito, porque la resolución que declara la cancelación no aparece en el artículo 1784 del Código Civil.

En relación a las dos primeras interrogantes, lamentamos no poder dar respuestas a las mismas, debido a que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y en su momento la Dirección Nacional de Reforma Agraria, han dictado resoluciones siguiendo el procedimiento especial regulado en la Resolución D.N. No. 051, de 18 de marzo de 1983, modificada por la Resolución D.N. 117-90 de 4 de mayo de 1990, contentivas de actos administrativos que quedan sujetos a los mecanismos de control que prevé nuestro ordenamiento jurídico, en la sede gubernativa y judicial.

En la sede administrativa, estos mecanismos son los recursos de consideración y apelación; y en la vía judicial es el contencioso administrativo ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, y en éste último escenario, la Procuraduría de la Administración debe intervenir en interés de la ley (artículo 5, numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración), de manera que

emitir una opinión sobre estos puntos, constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a una materia que privativamente le corresponde decidir a la referida Sala Tercera, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

En lo que respecta al punto número tres (3) de la consulta, es decir, sobre cuál es el procedimiento correcto a seguir en el caso de que adjudicatarios de terrenos estatales adjudicados a título gratuito hayan fallecido, la opinión de esta Procuraduría, es que, la situación planteada dependerá del momento en que fallece la persona a la que se le inicia el proceso para cancelarle la adjudicación otorgada a título gratuito, si es después de iniciado el proceso, o antes.

En el primer supuesto, si el procedimiento especial no dispone nada sobre el particular, habrá que acudir al Procedimiento Administrativo General, regulado en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que en su artículo 202, establece que “los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos”.

En este orden de ideas, si la persona a quien se le pretende cancelar una adjudicación otorgada a título gratuito fallece, después de iniciado el proceso administrativo correspondiente, el artículo 611 del Código Judicial brinda la solución así:

“Artículo 611. “Fallecido un litigante, el proceso continuará con el albacea, los herederos o el curador de la herencia yacente, según el caso, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 649”.

Aun cuando el Reglamento no indica que al adjudicatario se le debe dar traslado de la solicitud para que haga valer sus derechos, lo cierto es que, mientras la resolución no sea notificada y quede en firme, no surte sus efectos legales, y para ello habrá que notificar la resolución a algunas de las personas mencionadas en el referido artículo 611, que contempla lo que la doctrina denomina “subrogación procesal”, en cuyo caso, cualesquiera de ellas podrán impugnarla mediante los mecanismos de control de legalidad, previstas en la ley.


En el segundo supuesto, si el adjudicatario fallece antes que se presente la solicitud para iniciar el procedimiento para cancelar la adjudicación a título gratuito, la opinión de esta Procuraduría es que en este caso, la Administración deberá abstenerse de iniciar proceso administrativo de cancelación de título, para evitar que se produzca el efecto procesal de nulidad de lo actuado, ya que según el artículo 45 del Código Civil, la personalidad civil de la persona se extingue por la muerte, y el artículo 733 del Código Judicial establece que la ilegitimidad de personería es una causal de nulidad (Cfr. numeral 3 de dicho artículo).

Resumiendo, si el adjudicatario fallece después que las personas supuestamente afectadas con la adjudicación hubieren solicitado la cancelación de la misma, se debe recurrir a la figura de la sucesión procesal, de que trata el artículo 611 del Código Judicial; y si el infortunio sucede antes, la Administración tendrá que abstenerse de iniciar proceso administrativo contra una persona inexistente.

Finalmente, en relación a la pregunta número cuatro (4), sobre cómo proceder si el Registro Público declara defectuosa la escritura mediante la cual se protocoliza el acto de cancelación de la adjudicación a título gratuito, invocando el artículo 1784 del Código Civil, le expresamos que la Procuraduría de la Administración ha tenido oportunidad de referirse a la aplicación de ese artículo, señalando que la Resolución que en su momento dictó la Dirección Nacional de la Reforma Agraria revocando una adjudicación, es un acto de naturaleza administrativa y no una sentencia o auto judicial, por tanto no puede ser inscrita a la luz de lo que señala dicho artículo, sino que la misma constituiría la prueba idónea, para solicitar la cancelación a través de una demanda ordinaria declarativa, y entonces la sentencia podrá inscribirse, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 1778 del Código Civil (véase en el buscador web de la página de la Procuraduría de la Administración en el sitio consultas, la Nota C-25-08 de 5 de marzo de 2009, mediante la cual se le responde la consulta a la Directora General, Encargada, del Registro Público de Panamá).

En todo caso si la ANATI considera que el artículo 215 de la Ley 37 de 1962 permite que las resoluciones mediante las cuales se cancela una adjudicación otorgada a título gratuito es inscribible, pueden apelar al auto dictado por el Director General del Registro Público, mediante el cual niega la inscripción de la resolución correspondiente, apelación que deberá decidirla la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cch.

*La 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: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*