

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1061

Panamá, 7 de octubre de 2016.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

La firma Jurisconsult Consultores Asociados, actuando en representación de **Blanca Robles de Valdés**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DN9-UTO-02454 de 28 de marzo de 2007, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)** y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en **interés de la ley** en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La firma Jurisconsult Consultores Asociados, actuando en representación de **Blanca Robles de Valdés**, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución DN9-UTO-02454, de 28 de marzo de 2007, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)** a través del cual se adjudicó a título oneroso a Rafael Tejedor Atencio una (1) parcela de terreno baldía ubicada en Llano Largo, corregimiento de Los Algarrobos, distrito de Santiago, provincia de Veraguas, con una superficie de veintiún hectáreas más dos mil cuatrocientos cinco metros cuadrados (21has + 2405m²) (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La firma forense apoderada judicial de la demandante manifiesta que los actos acusados, vulneran las siguientes disposiciones:

A. El artículo 338 del Código Civil, cuyo texto dice que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente, por causa justificada de necesidad y utilidad pública y con la correspondiente indemnización (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial y página 61 de la Gaceta Oficial 2418 de 7 de septiembre de 1916).

B. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, el cual establece que ningún acto podrá emitirse con infracción de la norma (Cfr. fojas 10 - 11 del expediente judicial y página 11 de la Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2000).

C. El artículo 4 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, que declara de orden público y de interés social las actividades de regulación y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado, el cual indica que los poseedores beneficiarios que ocupen bienes inmuebles no inscritos en el Registro Público, ubicados en las áreas de regulación y titulación masiva de tierras, deberán acogerse a alguna de las opciones de titulación de tierras previstas en el Código Agrario (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial y la página 3 de la Gaceta Oficial 25582 de 6 de julio de 2006).

D. El artículo 47 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual dispone que se garantiza la propiedad adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme advierte este Despacho, el 26 de noviembre de 2015, la firma forense apoderada judicial de **Blanca Robles de Valdés**, presentó una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DN9-UTO-02454 de 28 de marzo de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), a

través del cual se adjudicó a título oneroso a Rafael Tejedor Atencio una (1) parcela de terreno, que según la recurrente traslapa con su propiedad (Cfr. fojas 1-16 del expediente judicial).

Continuando con el examen de la acción en estudio, observamos que el acto impugnado fue revocado mediante la Resolución D.N. 235-10 de 9 de febrero de 2010, emitida por Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), la cual fue aportada como elemento de convicción debidamente autenticada (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial). Ante tal escenario, cobra importancia resaltar en este punto la teoría sobre la revocatoria, según anota el jurista Jaime Santofimio, y cito: “... la revocatoria es la pérdida de vigencia de un acto administrativo en razón a la declaratoria hecha por el funcionario que lo profirió o su inmediato superior, con base en precisas causales fijadas en la ley. Su fundamento es el de no permitir que continúe vigente y produzca efectos un acto contrario al orden jurídico o al interés público o social.” (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez, 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 227).

Partiendo de la doctrina anterior, es claro que ante la revocatoria del acto acusado de ilegal a través de la Resolución D.N. 235-10 de 9 de febrero de 2010, por parte de la entidad demandada, dicho acto dejó de existir jurídicamente y ante tal circunstancia no puede producir efectos legales, los cuales dicho sea de paso, son la motivación de la demanda que ocupa nuestra atención, al haber producido el traslape con la propiedad de la recurrente según lo que afirma.

De conformidad con el artículo 42a de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, que regula la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la acción de nulidad debe ser interpuesta contra actos vigentes y cito:

“Artículo 42a: La acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de éste requisito para entrar en vigor.” (Lo resaltado es nuestro).

Del artículo citado en el párrafo anterior se infiere que **los actos contra los que se puede ensayar una acción de nulidad requerirán como elemento indispensable la vigencia del mismo**, en tal sentido este Despacho, es del criterio que para los efectos legales no existe un acto sobre el cual pueda recaer el pronunciamiento del Tribunal.

Que la **desaparición del objeto litigioso** hace evidente la limitación jurídica de la Sala Tercera para fallar sobre la legalidad o no de un acto que no existe y en consecuencia hacer declaraciones respecto a la cancelación de la inscripción de una propiedad en el Registro Público, producto del primero. Dicho esto, es claro que nos encontramos ante el **fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia**.

Destacados autores como Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, Tomo I, señalando lo siguiente: *"Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental. La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela. Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación."* (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288) (Lo resaltado es nuestro).

En adición a los planteamientos que anteceden, cabe advertir que **en el caso hipotético que la demanda fuese viable, la anulación o la cancelación de la inscripción registral de la propiedad que pretende la recurrente, refiere una situación que, como ha dicho la Sala Tercera en reiteradas ocasiones, es competencia de la vía ordinaria**



civil. Veamos la Resolución de 16 de diciembre de 2011, en donde expuso lo que a continuación transcribo:

“Si bien el acto demandado es dictado por una autoridad administrativa en ejercicio de la función administrativa, y el artículo 97 del Código Judicial le atribuye a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia los procesos que se originen, por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que se ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando de ejercerlas los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades autónomas o semiautónomas; **los actos registrales efectuados por el Registro Público se rigen por una regulación especial que le atribuye a la jurisdicción ordinaria la competencia privativa para atender las impugnaciones de estos actos.**”

Así, se observa que en los artículos 1788 y 1795 del Código Civil se le atribuyen al Director del Registro Público, respectivamente, las facultad de rectificar por sí y bajo su responsabilidad, los errores u omisiones contenidos en los asientos principales de inscripción, cuando en su despacho exista algún título y, a calificar la legalidad de los títulos que se presenten para su inscripción y, en consecuencia para negarla o suspenderla. Por su parte, el artículo 1790 del mismo Código, señala que cuando se trate de un error que no se puede rectificar el registrador o director pondrá una nota marginal de advertencia, pero esto no anula ni cancela la inscripción.

De acuerdo con el artículo 1784 del cuerpo legal en mención, la cancelación de una inscripción no procede 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.

Por su parte, cabe señalar que, de acuerdo en el numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial se le atribuye a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para conocer de las apelaciones contra las resoluciones que dicta el Director General del Registro Público.

Pese a que el artículo 159 del Código Judicial expresamente no le atribuye la competencia a los jueces de circuito de cancelar o anular las inscripciones en el Registro Público, podemos ubicarlo dentro de lo estipulado en el numeral 14 de esa norma que dispone que es competencia de dichos funcionarios judiciales conocer en

primera instancia de los procesos civiles que no están atribuidos expresamente a otra autoridad.

Siendo así las cosas este Tribunal debe concluir que la controversia en cuestión para que se anulen las inscripciones de unos títulos de propiedad no pueden ser examinadas por esta Sala, ya que por su naturaleza es una materia de competencia de la vía ordinaria civil. (Lo subrayado es de la Sala Tercera y lo resaltado es nuestro).

En atención a las consideraciones anotadas, esta Procuraduría **actuando en interés de la ley**, solicita respetuosamente al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, se sirvan declarar **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en el proceso contencioso administrativo de nulidad, interpuesto por la firma Jurisconsult Consultores Asociados, actuando en representación de **Blanca Robles de Valdés**, en contra de la Resolución DN9-UTO-02454, de 28 de marzo de 2007, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto Gonzalez Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 838-15

Sala Tercera
Contencioso
Asociados
Procuraduría
Secretaría
Sala Tercera
Contencioso
Asociados
Procuraduría
Secretaría
Sala Tercera
Contencioso
Asociados
Procuraduría
Secretaría
Sala Tercera
Contencioso
Asociados
Procuraduría
Secretaría