



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de julio de 2021.
C-099-21

Licenciado
Bayardo A. Ortega
Director General
Registro Público de Panamá
E. S. D.

Ref.: Cancelación por Edicto y prelación en la inscripción de demandas y/o sentencias sobre prescripción adquisitiva de dominio de lotes de terrenos.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N°DG/AL/0262/2021 de 12 de mayo de 2021, recibida en este Despacho el 4 de junio de 2021, mediante la cual solicita a esta Procuraduría su opinión sobre las conclusiones a las que arribó el equipo legal del Registro Público de Panamá, respecto a la viabilidad jurídica de ordenar la cancelación por edicto de la inscripción de demandas de prescripción adquisitiva de dominio referentes a lotes de terreno, o en su caso, de sentencias definitivas sobre esa misma materia, en aquellos casos en que constan inscritos o están pendientes de inscripción, demandas y/o sentencias de prescripción adquisitiva de lotes de terreno, sujetas al principio de prelación registral, previa reserva por el registrador de las áreas de terreno correspondientes a la Demanda inscrita y/o a los procesos ingresados primero, según su orden de prelación.

Con relación al tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que las disposiciones contenidas en los artículos 1778, 1779, 1780, 1795 y 1800 del Código Civil, en concordancia con el numeral 3 del artículo 1227 del Código Judicial y lo reglamentado por el artículo 47 del Decreto Ejecutivo N.º9 de 13 de enero de 1920 y el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N.º62 de 10 de junio de 1980, modificado por el artículo 58 del Decreto Ejecutivo N.º106 de 30 de agosto de 1999, contemplan el procedimiento a seguir para la inscripción en el Registro Público de demandas y sentencias; y establecen asimismo la facultad legal que tiene el Registro Público de calificar documentos, con la finalidad que solo sean inscritos aquellos títulos que sean válidos, y, la inscripción de aquellos que adolezcan de faltas, sea negada o suspendida.

En cuanto a la posibilidad de la previa reserva por el registrador de las áreas de terreno correspondientes a la Demanda inscrita y/o a los procesos ingresados primero, según su orden de prelación, este Despacho opina que, en atención al Principio de Estricta Legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que expresamente les faculte la Ley, para que el Registrador pueda entenderse plenamente facultado para proteger la prelación registral de demandas o sentencias de prescripción adquisitiva de dominio de lotes de terreno a través de dicho mecanismo; **se deberá contar con una norma jurídica que de manera expresa así lo permita.**

A continuación, las consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría:

El artículo 1 de la Ley N. °3 de 6 de enero de 1999, crea el Registro Público de Panamá como una entidad autónoma del Estado, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, tanto administrativo y funcional, como presupuestario y financiero, sujeta únicamente a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

De conformidad con el artículo 2 de la mencionada Ley N.°3 de 1999, el Registro Público tendrá a su cargo la inscripción de los documentos que requieren tal formalidad de conformidad con la ley, así como las demás funciones establecidas de acuerdo con las disposiciones legales y el Reglamento del Registro Público.

En lo concerniente a la inscripción registral de las demandas sobre dominio de bienes inmuebles, categoría en la cual se enmarcan las demandas de prescripción adquisitiva de dominio a las cuales se refiere su consulta, y de las sentencias ejecutoriadas que decidan las mismas, los artículos 1778¹ y 1779 del Código Civil, disponen lo siguiente:

“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;” (Resaltado del Despacho).

“Artículo 1779. Las inscripciones provisionales a que se refieren los casos 1º, 2º y 3º del artículo anterior, se convierten en definitivas mediante la presentación en el Registro de la respectiva sentencia ejecutoriada. (...).”

Sobre los efectos jurídicos de la inscripción provisional de demandas civiles cuya pretensión recae sobre el dominio de bienes inmuebles, resulta preciso traer a colación lo dispuesto en el artículo 1780 del Código Civil, en concordancia con el numeral 3 del artículo 1227 del Código Judicial, normas cuyo texto señala lo siguiente:

“Artículo 1780. La inscripción provisional, como la definitiva, surte efectos respecto de terceros desde la fecha de la presentación del título.”

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

¹ Modificado por la Ley 43 de 13 de marzo de 1925.

(...)

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 de 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 parte de una finca, la inscripción provisional únicamente afectará a dicha parte o cuota parte;

(...)"

4. (...)" (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 1227 del Código Judicial, citado, es claro que la anotación preventiva en el Registro Público de Panamá, de una demanda cuya pretensión recaiga sobre el dominio de un bien inmueble, **no lo excluye del comercio. También es claro que, para que la inscripción provisional prospere el interesado deberá prestar caución equivalente a la correspondiente al secuestro y, si la demanda recae sobre una parte o cuota de una finca, la inscripción provisional sólo podría afectar esa porción.**

Al respecto, también es preciso tener presente lo señalado por la jurisprudencia de la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la finalidad "cautelar" que persigue la inscripción provisional de tales demandas.

Sobre el particular, en sentencia de 10 de junio de 2003, citada a su vez en sentencia de 28 de octubre de 2009 y en sentencia de 30 de junio de 2020, la Sala Primera de lo Civil manifestó lo siguiente:

" La medida de inscripción de la demanda en el Registro Público, contenida en los artículos 1220 y 1227, ordinal 3 del Código Judicial, y que también se les conoce como preanotaciones o como anotaciones preventivas, a no dudarlo tienen como finalidad, al igual que el secuestro, asegurar la

efectividad de la pretensión o su ejecución, o más concretamente, como señala SÁNCHEZ ROMAN al referirse a las medidas preventivas de inscripción de la demanda, asegurar las resultas de un juicio, ya en garantizar la efectividad de un derecho perfecto pero no consumado, ya en preparar una inscripción más definitiva y permanente.’(Citado por FÁBREGA, Jorge, “Medidas Cautelares”, 1995, pág. 242).” (Resaltado del Despacho).

Como se aprecia, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia anteriormente citada, la inscripción provisional de demandas, en general, reviste *carácter cautelar* en tanto tiene por objeto asegurar las resultas del proceso, al garantizar la efectividad o consumación de un derecho o al preparar la vía para la inscripción de la sentencia definitiva.

Lo anterior reviste particular relevancia para los efectos de su consulta, habida cuenta lo dispuesto en los artículos 1795 y 1800 del Código Civil, y en concordancia con dichas normas legales, lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto Ejecutivo N.º9 de 13 de enero de 1920, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 1795.** El registrador general tiene la facultad de calificar la legalidad de los títulos que se le presenten para su inscripción, y en consecuencia, **puede negar ésta si las faltas de que adolezcan los títulos los invalidan absolutamente, o simplemente suspenderla si estos fueren subsanables.**” (Resaltado del Despacho).

“**Artículo 1800.** No se registrará instrumento alguno *que transmita, modifique o limite el dominio* de bienes inmuebles, o naves, ni el que se *constituya, modifique o extinga algún derecho de hipoteca u otro gravamen sobre los mismos*, **cuando subsista alguna inscripción provisional relativa al inmueble o naves mencionados en el instrumento presentado al Registro,**” (Resaltado y cursiva del Despacho)

“**Artículo 47.** El registrador/a **suspenderá** la inscripción de documentos que contengan actos o contratos que carezcan de alguna de las formalidades extrínsecas que las leyes exigen, o de algunos de los requisitos que debe contener el asiento y ordenará la inscripción de aquellos en que no encontrare ningún defecto.

La comparación del documento y las constancias registrales corresponde a los jefes de sección y calificadores y la apreciación de derecho al Registrador General, quien ordenará o negará la inscripción.” (Resaltado del Despacho).

Como se observa, las citadas normas jurídicas establecen las facultades que tiene el Registro Público de calificar documentos, con la finalidad que solo sean inscritos aquellos títulos que sean válidos, y, la inscripción de aquellos que adolezcan de faltas subsanables o insubsanables, respectivamente, sea negada o suspendida.

También se aprecia que a la luz del artículo 1800 del Código Civil, citado, la preexistencia de alguna inscripción provisional relativa a un determinado bien inmueble, impide la posterior inscripción en el Registro Público de cualquier otro instrumento relativo a ese mismo bien, cuando el título a inscribir *transmita, modifique o limite el dominio o constituya, modifique o extinga algún derecho de hipoteca u otro gravamen sobre el mismo inmueble.*

Sobre el alcance de esta limitación legal, en sentencia de 21 de junio de 1996, la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, señaló lo siguiente:

“...La inscripción de la demanda a la que se refiere la norma transcrita constituye una inscripción provisional, de acuerdo con lo que establece el ordinal 1º del artículo 1778 del Código Civil. Dicha inscripción cumple con una orden proferida por el Juez, que el Registrador debe atender en los términos que indique dicho mandato. **Si bien dicha inscripción no pone fuera del comercio a la propiedad objeto de ella, impide que el Registro Público haga inscripciones posteriores relativas al bien, en atención a lo dispuesto por el artículo 1800 del Código Civil...**

En relación con este tema el Doctor Dulio Arroyo en su obra “Contratos Civiles”, Tomo I, al referirse a la frase “no estar fuera del comercio” señala lo siguiente:

“...En varios fallos la Corte Suprema había sostenido que el secuestro y el embargo ponían el BIEN FUERA DEL COMERCIO y que, por consiguiente, éste no podía ser objeto de acto jurídico...No obstante, posteriormente en un importante fallo opinó lo contrario. En este último sostuvo que el inmueble embargado no estaba fuera del comercio y que, por tanto, su venta e hipoteca eran válidas. Que lo que la ley prohibía era la inscripción de tales actos en el Registro mientras estuviese vigente el embargo...”

La consecuencia entonces, de que de conformidad con el artículo 1212, ordinal 3º del Código Judicial el bien no esté fuera del comercio, es que no ha de negarse la inscripción sino suspenderse, como se hace en la resolución del Registrador recurrida. De acuerdo con los resultados del proceso, se procederá en el futuro a la inscripción, o bien está no tendrá, definitivamente, lugar.

Actualmente, de conformidad con el artículo 1212 del actual Código Judicial, el inmueble “puede ser objeto de contrato”, porque no está fuera de comercio.

La venta es válida; pero conforme al artículo 1800 del Código Civil, no se inscribirá mientras subsista la inscripción provisional que ordena el artículo 1212....” (lo resaltado es nuestro)

De allí que, en atención al criterio jurisprudencial citado; y tal como se manifiesta en la opinión vertida por esta Procuraduría mediante la nota C-102-08 de 15 de diciembre de 2008, cuando mediante inscripción provisional hecha con fundamento en el numeral 3 del artículo 1227 del Código Judicial, cualquier inscripción en fecha posterior debe ser suspendida.

A lo anterior cabe agregar que el procedimiento de cancelación por edicto de asientos registrales está establecido el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N°. 62 de 10 de junio de 1980, por el cual se dictan disposiciones en relación con el Registro Público, como quedó modificado por el artículo 58 del Decreto Ejecutivo N.º106 de 30 de agosto de 1999, cuyo texto señala lo siguiente:

"Artículo 42. Cuando un documento, que por su naturaleza sea registrable, haya sido calificado defectuoso y suspendida su inscripción y **transcurran dos meses sin que el interesado comparezca a notificarse de esta calificación, podrá notificarse mediante Edicto fijado por un término de cinco días hábiles** en lugar visible en la oficina y en la oficina regional a través de la cual hubiere ingresado el documento, si ese fuere el caso. Transcurrido este término se cancelará el asiento del Diario y la nota que afecte la inscripción a que se refiere el documento.

Si antes de vencer el término señalado el interesado se notificare y desde la fecha de tal notificación transcurren tres meses sin haberse subsanado el defecto, también podrán hacerse las cancelaciones mencionadas.

Si se tratare de comunicaciones judiciales, los dos meses se contarán a partir de la fecha del oficio en que el Director/a General comunica al Tribunal del caso, la resolución de suspensión. Y transcurrido dicho término, se comunicará asimismo al Juez la fijación del Edicto y posteriormente, las cancelaciones efectuadas, de manera que consten en el expediente.

En caso de que el documento por su naturaleza no sea inscribible o adolezca de defectos no subsanables, si el interesado no se notificare dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la resolución que niega la inscripción, podrá notificarse mediante Edicto en la forma prevista por este artículo y seguidamente se harán las cancelaciones correspondientes".

La citada norma legal faculta al Registro Público de Panamá para cancelar definitivamente una inscripción, en el evento de que se produzca la inactividad del interesado durante dos meses, previendo la notificación por Edicto por un término de cinco (5) días, sobre la calificación defectuosa para que corrija o subsane el defecto, bajo apercibimiento en el sentido que, de no hacerlo, procede su cancelación.

Lógicamente, cuando por su naturaleza, el defecto no sea subsanable por el interesado (v.g., en aquellos casos en que solo corresponda a la autoridad judicial), la cancelación operaría sin perjuicio del derecho del interesado a hacer uso del recurso de apelación ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia (Cfr., numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial), para que ésta conozca y resuelva la controversia relativa a la inscripción.

Por último, en cuanto a lo afirmado en su nota, en el sentido que *“Hasta que no se modifique el procedimiento judicial en el que, para admitir una demanda de prescripción adquisitiva el juez exija la presentación de un Plano de segregación aprobado provisionalmente por ANATI y MIVIOT; el Registrador puede y debe proteger al ciudadano que logra ingresar su comunicación de la demanda.”*; debo indicarle que en atención al Principio de Estricta Legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que expresamente les faculte la Ley, a juicio de este Despacho, para que el Registrador pueda entenderse plenamente facultado para proteger la prelación registral de demandas o sentencias de prescripción adquisitiva de dominio de lotes de terreno; *mediante la reserva las superficies contenidas en las entradas anteriores como una medida para salvaguardar la prelación de las pendientes y no afectar la inscripción de la posterior*, se debe contar con una norma jurídica que de manera expresa así lo permita.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/dc

