

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1124

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 2 de noviembre de 2009

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad
(Acumulación)**

El licenciado José de Jesús Pinilla, en representación de **Kaliope Tsimogianis Villalobos**, y el licenciado Adolfo Campos, en representación de **Marta Gorday Vda. de Jiménez**, respectivamente, solicitan que se declaren nulas, por ilegales, las resoluciones D.N. 8-5-0338 de 19 de febrero de 2002 y D.N.8-M-0043 del 6 de enero de 2000, ambas emitidas por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria** y la resolución DAL-015-RA-2007 del 20 de agosto de 2007 emitida por **el Ministerio de Desarrollo Agropecuario**.

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

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 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias que reposan en el expediente judicial, el conflicto agrario bajo análisis se inició con la solicitud 8-5-414-2001 de 3 de mayo de 2001, presentada por Olga Alicia Troetsch ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, con el objeto que se le

adjudicara, a título oneroso, una parcela de terreno ubicada en la localidad y corregimiento de Nueva Gorgona, distrito de Chame, provincia de Panamá, la cual le fue adjudicada definitivamente por medio de la resolución D.N. 8-5-0338 del 19 de febrero de 2002. (Cfr. foja 83 a 85 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la licenciada Kaliopé Tsimogianis presentó ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria una solicitud de revocatoria del acto administrativo contenido en la citada resolución, fundamentando su petición en el hecho que mediante la resolución D.N. 8-M-0043 de 6 de enero de 2000, esta institución le había adjudicado, a título oneroso, el lote 8, ubicado en la localidad y corregimiento de Nueva Gorgona, distrito de Chame, provincia de Panamá; que dicha entidad pública había expedido recibos de cancelación del pago de la tierra y gastos de trámite para la titulación; y, que esta parcela de terreno fue inscrita a su nombre en el Registro Público, constituyéndose en la finca 188866, inscrita al documento redi 87604, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá. (Cfr. fojas 8 a 12 y 14 del expediente judicial).

Luego de admitida esta petición de revocatoria, la entidad demandada ordenó realizar las investigaciones necesarias para dilucidar la controversia agraria surgida con motivo de la expedición de la resolución D.N. 8-5-0338 de 2002; no obstante, el 11 de octubre de 2005 la institución profirió la resolución D.N. 396-05, por medio de la cual resolvió negar tal petición.

Frente a esta decisión, la recurrente, Kaliopé Tsimogianis, presentó en tiempo oportuno recurso de apelación, el cual fue resuelto por conducto de la resolución DAL-015-RA-2007 del 20 de agosto de 2007, que dejó sin efecto la decisión adoptada previamente en el sentido de no admitir su solicitud de revocatoria. Así mismo, dicha decisión revocó en todas sus partes la resolución D.N. 8-5-0338 de 19 de febrero de 2002, que adjudicó, a título oneroso, a favor de Olga Troetsch, el lote 8, segregado de la finca 5865, ubicado en el corregimiento de Nueva Gorgona, distrito de Chame, provincia de Panamá. Igualmente esta resolución mantuvo en todas sus partes la resolución D.M. 8-M-0043 de 6 de enero de 2000, que adjudica a Kaliopé Tsimogianis el citado globo de terreno. (Cfr. fojas 91 a 94 del expediente judicial).

No obstante, de la lectura de la resolución D.N. 396-05 de 11 de octubre de 2005, se desprende que en su oportunidad Olga Troetsch procedió a inscribir en el Registro Público el globo de terreno que se le había adjudicado a título oneroso, constituyéndose así la finca 212940, inscrita en el Registro Público en el código 8308, asiento 1, documento 334432, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá. (Cfr. foja 133 del expediente judicial); inscripción que está acreditada con la presentación de la certificación expedida por el Registro Público de Panamá el 26 de octubre de 2007. (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, Kaliopé Tsimogianis y Marta Gorday viuda de Jiménez interpusieron ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo sendas demandas contencioso

administrativas de nulidad, que luego de acumuladas ahora ocupan nuestra atención.

II. Normas que la demandante Kaliope Tsimogianis, aduce infringidas en el expediente 200-08 y los conceptos de las supuestas infracciones.

La licenciada Kaliope Tsimogianis manifiesta que la resolución D.N. 8-5-0338 de 19 de febrero de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, y que adjudicó a favor de Olga Troetsch, el lote 8, segregado de la finca 5865, inscrita en el Registro Público al tomo 187, folio 116, de la Sección de Reforma Agraria, infringe de manera directa, por omisión, las siguientes normas:

a. Los artículos 22, 29, 109 y 110 de la ley 37 de 2 de septiembre de 1962, de acuerdo con los conceptos confrontables en las fojas 21 a 24 del expediente judicial.

b. El numeral 1 del artículo 62 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, según el concepto explicado en las fojas 24 y 25 del expediente judicial.

III. Normas que la recurrente Marta Gorday viuda de Jiménez, adujo como infringidas en los expedientes 309-08 y 312-08 y los conceptos de las supuestas infracciones.

La demandante Marta Gorday viuda de Jiménez considera que las resoluciones D.N. 8-M-0043 de 6 de enero de 2000, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por la cual se adjudicó a Kaliope Tsimogianis el globo de terreno 8 de la finca 5865, inscrita en el Registro Público al tomo 187, folio 116, de la Sección de Reforma Agraria, y la DAL-015-RA-2007-20 de 20 de agosto de 2007, emitida por el

Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por cuyo conducto se revocó la resolución a través de la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria procedió a revocar la adjudicación hecha a su favor sobre dicho globo de terreno, infringen de manera directa las siguientes disposiciones legales:

a. El artículo 34 y los numerales 2 y 4 del artículo 52 de la ley 38 de 2000, en la forma que expone en las fojas 105 a 115 y 143 a 153 del expediente judicial.

b. El artículo 106 del Código Agrario, según lo explicado en las fojas 107 y 145 a 146 del expediente judicial.

IV. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

De las constancias procesales se infiere que el 24 de marzo de 1998, Kaliopé Tsimogianis, a través de la solicitud de adjudicación 8-AM-126-98, pidió a la Dirección Nacional de Reforma Agraria que le adjudicara, a título oneroso, una parcela de terreno ubicada en la localidad y corregimiento de Nueva Gorgona, distrito de Chame, provincia de Panamá.

Una vez que la institución llevó a cabo la diligencia de inspección ocular, la solicitante fue autorizada a la apertura de la trocha correspondiente y se emitió la hoja de colindantes. Igualmente, fue autorizada para que, mediante los servicios de un agrimensor particular, efectuara la medida y preparara el croquis del terreno.

Por tal razón, la peticionaria presentó ante la Oficina Regional del Área Metropolitana el plano del globo de terreno solicitado, junto con sus respectivos cálculos y hoja de

medida, para que el documento fuera sometido a la aprobación del Departamento de Medida y Demarcación de Tierras de la institución; por lo que, una vez culminadas las evaluaciones técnicas dicho plano fue aprobado, quedando identificado con el número 802-08-13495 del 4 de septiembre de 1998, con una superficie de 0Has+ 1,070mts², el cual se segregaría de la finca 5865, inscrita en el Registro Público en el tomo 187, folio 116, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Posteriormente, se procedió a la expedición de la resolución 8-M-0043 de 6 de enero de 2000, cuya declaratoria de nulidad ahora demanda Marta Gorday viuda de Jiménez. De acuerdo con la certificación expedida el 26 de octubre de 2007 por el Registro Público, el lote adjudicado a favor de Kaliope Tsimogianis constituye actualmente la finca 188866, inscrita al documento redi 67604, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá. (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Esta Procuraduría considera oportuno destacar que mediante la nota C-116 fechada 12 de julio de 2005, emitimos nuestro criterio con respecto a la solicitud formulada por la directora nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para que se revocara la resolución D.N. 8-5-0338 de 19 de febrero de 2002, que adjudicaba, a título oneroso, y a favor de Olga Troetsch, el mismo globo de terreno también adjudicado de manera definitiva a Kaliope Tsimogianis mediante la resolución 8-M-0043, las cuales ahora

se acusan de ilegales. (Cfr. fojas 32 a 34 del expediente judicial).

En dicha oportunidad, se indicó que luego de analizada toda la documentación recibida y con fundamento en el numeral 1 del artículo 62 de la ley 38 de 2000, esta Procuraduría estimaba que era viable acceder a la solicitud de revocatoria del acto administrativo relativo a la adjudicación del lote 8, segregado de la finca 5865, presentada por la licenciada Kaliope Tsimogianis, ya que la Dirección Nacional de Reforma Agraria no era competente para adjudicar un terreno que pertenece a un particular, en virtud que el mismo había sido inscrito en el Registro Público desde el 24 de enero del año 2000, es decir, mucho antes que Olga Troetsch solicitara la adjudicación del mismo globo de terreno. (Cfr. fojas 32 a 34 del expediente judicial).

Producto de este dictamen, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por conducto de la resolución DAL-015-RA-2007 de 20 de agosto de 2007, revocó íntegramente la resolución que adjudicaba a Olga Troetsch el globo de terreno ya aludido y, mantuvo en todas sus partes la resolución que adjudicó a Kaliope Tsimogianis dicho globo de terreno; resoluciones que han sido demandadas por Marta Gorday Viuda de Jiménez, en virtud que, a su juicio, al adjudicarle este globo de terreno a Kaliope Tsimogianis la entidad demandada no siguió el procedimiento que la Ley establece para la venta de bienes inmuebles propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, alegando así mismo que al emitir la resolución de revocación de la adjudicación que sobre este mismo globo

de terreno se había hecho a favor de Olga Troetsch, no observó el principio de estricta legalidad del cual se revisten los actos administrativos.

Por otra parte, se advierte que la recurrente Kaliopé Tsimogianis demanda tanto la resolución de adjudicación, hecha a nombre de Olga Troetsch, como la inscripción del asiento en el Registro Público, alegando en sustento de tal pretensión que al ser un Tribunal el único que puede ordenar la anulación del registro del asiento existente a nombre de Olga Troestch, la revocatoria del acto ordenada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario no puede surtir sus efectos legales.

Visto lo anterior, este Despacho considera pertinente reiterar lo ya dicho al emitir su dictamen respecto a la solicitud de revocatoria de la resolución D.N. 8-5-0338 de 19 de febrero de 2002, presentada por Kaliopé Tsimogianis ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, ya que el caudal probatorio que reposa en el expediente judicial acredita fehacientemente que al emitir este acto administrativo la Dirección Nacional de Reforma Agraria lo hizo sin tener facultad legal para ello, puesto que la adjudicación hecha a favor de Olga Troetsch recayó sobre un bien de naturaleza privada, cuya enajenación a favor de terceros escapa a todas luces de su competencia. Tal hecho fue corregido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante la expedición de la resolución DAL-015-RA-2007 de 20 de agosto de 2007, que revocó en todas sus partes la resolución que adjudicaba a Olga Troetsch el globo de terreno antes descrito, de manera

que esta Procuraduría opina que el acto administrativo contenido en la mencionada resolución D.N.8-5-0338, controvertida en este proceso de nulidad, dejó de existir legalmente, produciéndose de esta manera el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia.

Con relación a la referida figura jurídica, el autor Jorge Peirano, citado por el procesalista panameño Jorge Fábrega, señala que la sustracción de materia constituye un medio de extinción de la pretensión de la parte actora "constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida." (Jorge Peirano, El Proceso Atípico, página 129, citado por Jorge Fábrega en Estudios Procesales, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1988, Tomo II, página 1195).

En otro orden de ideas, se advierte que la demandante Kaliope Tsimogianis, igualmente ha solicitado al Tribunal que declare la nulidad del asiento registral que recae sobre la finca inscrita a nombre de Olga Troetsch y ordene al Registro Público que proceda a la cancelación correspondiente, sin tomar en consideración que, debido a su naturaleza civil, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer y decidir sobre dichas inscripciones; materia de competencia de la Sala Primera de lo Civil de la

Corte Suprema de Justicia, conforme lo dispone el numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en el auto de 31 de marzo de 2008 se pronunció respecto a la determinación de la vía procesal adecuada para este tipo de materia, señalando en la parte medular de dicho fallo lo siguiente:

“...Se aprecia en el libelo de la demanda que los demandantes pretenden que esta Superioridad declare la nulidad de los títulos de propiedad de las mencionadas fincas inscritas, a lo que es propicio apuntar, en primera instancia, que los artículos 1788 y 1795 del Código Civil respectivamente facultan al Director del Registro Público a 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. En ello, 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.

Ahora bien, 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 la Sala Civil, es quien tiene 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.

Importa advertir, que si bien el artículo 97 del Código Judicial a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia le están atribuidos 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 del Registro Público por su naturaleza tienen una regulación especial al establecerse que deben impugnarse ante la jurisdicción ordinaria civil, ello a nuestro juicio porque versa de controversias civiles por cuanto que beneficia a uno y causa perjuicio a otro.

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.

Sobre las consideraciones expresadas el Magistrado Sustanciador estima que no puede admitir la presente demanda, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943."

En cuanto a los cargos de ilegalidad que aduce Marta Gorday Viuda de Jiménez en contra de la resolución DAL-015-RA-2007 de 20 de agosto de 2007, este Despacho advierte que aunque no consta en el expediente judicial que dentro del conflicto agrario surgido entre Kaliope Tsimogianis y Olga Troetsch figure como parte interesada Marta Gorday viuda de Jiménez, consideramos que al emitir la resolución antes mencionada, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario cumplió con lo dispuesto en el artículo 62 de la ley 38 de 2000 y el artículo 22 del Código Agrario, ya que al determinar que efectivamente no era de su competencia adjudicar bienes de propiedad privada, como ocurrió al emitir la resolución D.N. 8-5-0338 de 2002, debía entonces proceder a revocar este acto administrativo, sobre el cual ya había recaído un pronunciamiento por parte de esta Procuraduría, lo que demuestra que el tratamiento aplicado a la solicitud de Kaliope Tsimogianis se dio en estricto apego a lo dispuesto en la Ley.

Dentro del marco de lo antes expresado, este Despacho debe indicar que los argumentos expuestos por Marta Gorday Viuda de Jiménez en relación con la supuesta ilegalidad de la resolución DAL-015-RA-2007, guardan relación con el procedimiento seguido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria al momento de tramitar la solicitud de adjudicación hecha por Kaliope Tsimogianis en relación con el globo de terreno objeto de la presente controversia; mismo que culminó al inscribirse en el Registro Público, el bien que le fue adjudicado, mas no así con las razones que motivaron a la

entidad demandada para expedir dicho acto administrativo; por lo que, consideramos que a partir del momento en que Kaliopé Tsimogianis y Olga Troetsch registraron los inmuebles objeto de la presente controversia agraria, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo dejó de tener competencia para conocer sobre este conflicto de carácter registral, tal como lo hemos señalado en párrafos anteriores, por lo que no es procedente entrar a analizar los hechos alegados por la actora en sustento de tal pretensión.

Por lo antes expuesto, este Despacho solita al Tribunal se sirva declarar lo siguiente:

1. Con respecto a la resolución D.N.8-5-0338 de 19 de febrero de 2002 emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria se declare que en la presente causa se ha producido **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, ordene el archivo del expediente;

2. En cuanto a las resoluciones 8-M-0043 de 6 de enero de 2000 expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, y la DAL-015-RA-2007 de 20 de agosto de 2007, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, se declaren que **NO SON ILEGALES**; y,

3. Respecto a la solicitud de Kaliopé Tsimogianis de que se ordene al Registro Público la anulación del asiento registral de la finca inscrita a nombre de Olga Troetsch, se declare que **EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO ES COMPETENTE** para conocer de ese asunto.

V. Pruebas. Se aduce como prueba documental, las copias autenticadas de los siguientes expedientes administrativos:

1. El que contiene la adjudicación efectuada a Kaliopé Tsimogianis por medio de la resolución D.N.8-M-0043 de 6 de enero de 2000, emitida por el Dirección Nacional de Reforma Agraria;

2. El de la adjudicación efectuada a Olga Troetsch mediante la resolución D.N.8-5-0338 de 19 de febrero de 2002, emitida por el Dirección Nacional de Reforma Agraria; y,

3. El del procedimiento de revocación de la resolución D.N.8-5-0338, efectuada a través de la resolución DAL-015-RA-2007 de 20 de agosto de 2007, expedida por el ministro de Desarrollo Agropecuario.

Estos expedientes deben ser solicitados por ese Tribunal al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con el propósito que sean incorporados al presente proceso de nulidad, acumulado.

VI. Derecho. Se niegan los invocados, por las demandantes.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración. Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General. Encargada