



REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

EXPEDIENTE N° 335-17 MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE MORGAN & MORGAN, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DESARROLLO TURÍSTICO BUENAVENTURA, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO 188-2016 DE 10 DE MAYO DE 2016, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La firma forense MORGAN & MORGAN, actuando en nombre y representación de la sociedad DESARROLLO TURÍSTICO BUENAVENTURA, S.A., presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016, emitida por el Administrador General de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS, en lo sucesivo, ANATI, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fs. 4 -28 del expediente judicial).

En virtud de la solicitud formulada por la parte actora, este Tribunal no accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la citada Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016, decisión que quedó consignada en el Auto fechado 7 de julio de 2017 (Cfr. fs. 50 - 53 del expediente judicial).

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador dictó la Resolución fechada 25 de agosto de 2017, mediante la cual se admitió la demanda; se envió copia al Administrador General de la ANATI para que rindiera un informe explicativo de conducta; y se le corrió traslado al Procurador de la Administración. (Cfr. f. 56 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron con los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual

se avoca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones de la parte actora, así como la posición del Procurador de la Administración.

I. PRETENSIONES FORMULADAS; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO; ALEGATO DE CONCLUSIÓN.

La apoderada judicial de la demandante solicita a este Tribunal que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016, emitida por el Administrador General de la ANATI, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: INHIBIRSE de conocer LA SOLICITUD DE REVOCATORIA contra la Resolución N° D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y la Resolución N° D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011, emitidas ambas por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, incoada (sic) Fernando Duque con cédula N° 8-280-207, actuando en calidad de Representante Legal de la Sociedad Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A., por medio de su Apoderado Legal de la firma Morgan & Morgan, el Licdo. Anibal Tejeira Araúz. (fs. 31 del expediente judicial).

De igual manera, se pide a la Sala Tercera que, de no accederse a la pretensión principal, se declare que son nulos, por ilegales, los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y N° D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011, ambas emitidas por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Cfr. fs. 11 - 12 del expediente judicial).

Entre los hechos y las omisiones en los que la demandante fundamenta sus pretensiones, se encuentra lo siguiente:

"DÉCIMO: Ante la petición - formulada por nuestra poderdante y ahora actora - de simple revocatoria de adjudicaciones (actos administrativos plasmados en resoluciones de Reforma Agraria), ante la entidad emisora de esos actos, por las causales de revocatoria explícitamente contempladas en una disposición legal VIGENTE Y EFICAZ, esa entidad dispone aplicar, a ese ejercicio de tutela gubernativa con FUNDAMENTO LEGAL, una opinión - CIERTAMENTE NO VINCULANTE - del Procurador de la

Administración que, en estricto derecho y racionalidad jurídica/procesal/administrativa, sencillamente NO ES APLICABLE al tema preciso subyacente en la petición/pretensión que NO HACE mención de temas propios de la cancelación de inscripción registral de una finca, materia sobre la que recayó la aludida opinión.

...
Como se puede leer fácilmente de lo subrayado, resulta que el Procurador en verdad reconoce la facultad revocatoria de la ANATI, ocurriendo que la decisión de inhibirse y auto-atribuirse en consecuencia falta de competencia para conocer de la revocatoria, es producto de un análisis hermenéutico errado, propio del funcionario, o sea el Director General de la ANATI.

Lo expuesto al final del párrafo anterior significa, sin más, que la decisión de inhibición, confirmada luego por el mismo funcionario, en verdad lo que encierra es un grave error – culposo o negligente – de hermenéutica jurídica del funcionario, lo que pedimos sea reconocido, jurisdiccionalmente, por la Honorable Sala Tercera al decidirse el mérito de la presente demanda, en cuanto a los cargos de ilegalidad – y subsecuente NULIDAD de las resoluciones #188 y #287, ambas del 2017, de la ANATI. Esto por cuanto que, reiteramos nuevamente, lo peticionado por nuestra mandante ante la ANATI fue únicamente la revocatoria de sus propios actos, con abstracción de temas concernientes a cancelación y/o declaratoria de nulidad de actos distintos, como sin duda lo es la INSCRIPCIÓN REGISTRAL DEL TÍTULO, para dar origen a una finca.” (fs. 18 del expediente judicial).

Los hechos anteriormente expuestos, son los que llevan a la firma forense MORGAN & MORGAN, apoderada judicial de la sociedad DESARROLLO TURISTICO BUENAVENTURA, S.A., a considerar que con la emisión de la Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016, emitida por el Administrador General de la ANATI, se han vulnerado las siguientes normas:

1. Los artículos 34 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad; y las causales en virtud de las cuales las entidades podrán revocar o anular una resolución en firme en la que se

reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fs. 20 - 23 del expediente judicial).

Al explicar por qué el acto administrativo impugnado infringe las excertas legales arriba citadas, la parte actora señala, en lo medular, que el Administrador General de la ANATI incurrió en un error en cuanto a la interpretación y alcance de las mismas; toda vez que, contrario a lo resuelto a través del acto objeto de reparo, aquellas sí facultan a la entidad demandada a realizar un análisis tendiente a determinar la viabilidad o no de lo peticionado; a saber, que la ANATI procediera a la revocatoria de la Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016 (Cfr. fs. 20 - 23 del expediente judicial).

2. El artículo 752 del Código Administrativo, en el cual se estipula, que las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos (Cfr. fs. 20 - 21 del expediente judicial).

Al sustentar el cargo de infracción de esta disposición, la demandante indica que la misma fue desconocida; ya que, en su opinión, se invocó, de manera errónea, una opinión que no resultaba vinculante para resolver el fondo de una petición a través de un pronunciamiento inhibitorio, aún cuando, a su entender, la entidad demandada si tenía competencia para entrar en el fondo de la solicitud (Cfr. fs. 20 - 21 del expediente judicial).

3. Los artículos 1762, 1767 y 1782 del Código Civil, los cuales indican respectivamente que la inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley; sin embargo, los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que en el Registro aparezca con derecho para ello, una vez inscritos, no se invalidarán en cuanto a tercero, aunque después se anule el derecho del otorgante en virtud de título no inscrito o de causas implícitas, o de causas que aunque explícitas no consten en el Registro; que Inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que

219-

contradiga el derecho inscrito; así como las causales en virtud de las cuales podrá pedirse y deberá ordenarse la cancelación total de una inscripción registral (Cfr. fs. 23 – 25 del expediente judicial).

De conformidad a la actora, el hecho que las resoluciones de adjudicación sobre dos globos de terreno hayan sido inscritas, no significa que el acto de adjudicación, en sí mismo, no sea anulable o nulo; constituyéndose en ese sentido la inscripción registral en un acto distinto a aquel, los cuales, si bien están relacionados, difieren el uno del otro (Cfr. fs.23 – 24 del expediente judicial).

En ese sentido, continúa indicando la demandante, que todos los actos objeto de la presente demanda adolecen del vicio común de haber sido emitidos en infracción a la prohibición a inscribir un título traslativo de dominio de un bien inmueble que contradiga uno previo; ya que, para los años 2010 y 2011, ya existía un título de dominio inscrito sobre el perímetro que conforman los globos adjudicados mediante las resoluciones de Reforma Agraria N° D.N.2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y N° D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011 (Cfr. f. 24 del expediente judicial).

4. El artículo 469 del Código Judicial, el cual dispone que el juez, al proferir sus decisiones, debe tener en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustancial y que con ese criterio se deben interpretar las disposiciones contenidas en dicho Código (Cfr. f. 25 del expediente judicial).

En palabras de la demandante, este artículo ha sido infringido; ya que, al inhibirse la entidad demandada de conocer la solicitud de revocatoria presentada, se estaría dejando de aplicar una norma que le reconoce un derecho sustancial, dándosele así un sentido a ésta distinto al que en su momento fue la voluntad del legislador (Cfr. f. 25 del expediente judicial).

5. Los artículos 24 y 26 de la Ley N° 37 de 21 de septiembre de 1962, los que en ese orden, definen como tierras baldías, todas aquellas que componen el territorio de la República de Panamá, incluyendo las indultadas, con excepción de

las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas; y que para los efectos de la normativa aplicable, todas las tierras estatales, salvo las exceptuadas taxativamente en el artículo 27 de dicha norma, están sujetas a los fines de la Reforma Agraria (Cfr. fs. 25 – 26 del expediente judicial).

La actora explica la infracción de las normas en mención al indicar que los globos que formaban los planos numerados 202-07-12143 del 16 de abril de 2010, con una superficie de 4Has + 647mts², y 202-07-12304 de 15 de octubre de 2010, con una superficie de 1Ha + 6,057.82 mts², en los que se basaron las resoluciones de adjudicación de Reforma Agraria D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011, están comprendidas geodésicamente dentro del perímetro de lo que era/es, para el momento del levantamiento de esos planos, la Finca N°14,489 de Coclé, de su propiedad, lo que significa que dichos terrenos no tenían el carácter de adjudicables (Cfr. fs. 25 – 26 del expediente judicial).

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 842 de 12 de agosto de 2019, a través de la cual contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal la Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016, emitida por la ANATI y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones formuladas; criterio que, en lo medular, sustentó en los siguientes argumentos:

“Lo anterior, nos permite corroborar que, en efecto, al momento en que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, emitió el acto administrativo acusado de ilegal, a saber, la Resolución 188-2016 de 10 de mayo de 2016, el Juzgado Segundo de Circuito de Coclé, Ramo Civil, evacuaba paralelamente la discusión sobre los predios que según advierte la apoderada judicial de **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, le fueron traspasados; en tal sentido, la causa analizada era competencia de otra entidad del Estado, e incluso a la fecha de interposición de la

demanda en estudio de la sociedad recurrente había interpuesto una acción de casación admitida por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas), mediante la Resolución de 20 de abril de 2017.

En consecuencia, deben desestimarse todos los cargos de infracción argumentados por la sociedad **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, toda vez que carecen sustento, al quedar evidenciado que al inhibirse la entidad demandada estaba respetando la competencia de la jurisdicción en la que era evacuado el proceso en cuanto al traslape de pedio de la demandante, máxime cuando ambas fincas ya habían sido inscritas en el Registro Público (fs. 87 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos, que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la firma forense MORGAN & MORGAN, en nombre y representación de la sociedad **DESARROLLO TURÍSTICO BUENAVENTURA, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 188-2016 de 10 de mayo de 2016, emitida por el Administrador General de la ANATI, y como consecuencia de tal declaración, se ordene a la ANATI que emita una resolución revocatoria de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011, emitidas a su vez por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy, Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Para ello, esta Colegiatura hará un recuento de los hechos que emanan del caudal probatorio incorporado al presente proceso, y luego indicará las razones y los fundamentos legales que motivan su decisión. Lo anterior, de conformidad con el artículo 990 del Código Judicial, relativo a las reglas que regulan la emisión de sentencias, norma aplicable supletoriamente en este tipo de procesos por así

disponerlo el artículo 57c de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Relación de los hechos que han sido comprobados:

Del examen de las constancias procesales, se destacan los siguientes hechos:

1. Fernando Duque, con cédula de identidad personal 8-280-207, actuando en su condición de Representante Legal de la sociedad Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A., por medio de su apoderada especial, la firma forense Morgan & Morgan, presentó una solicitud de revocatoria contra la Resolución N° D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010, que adjudicó a título oneroso a Bárbara Ramírez Vega, una parcela de terreno, ubicada en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, con una superficie de cuatro hectáreas más seiscientos cuarenta y siete metros cuadrados (4 HAS + 0647.00 mts²), constituida como la Finca N°319,433, documento N°1864476 de la Sección de Propiedad del Registro Público; y contra la Resolución N° D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011, que adjudicó a título oneroso a Tergidia Isabel Ramírez Vega, una parcela de terreno, ubicada en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, con una superficie de cuatro hectáreas más seiscientos cuarenta y siete metros cuadrados (4 + 674.00 mts²) (Cfr. f. 29 del expediente judicial).

2. Luego de haberse surtido los trámites de rigor, la ANATI resolvió las solicitudes de revocatorias presentadas a través de la Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016, a través de la cual dicha entidad, dispuso inhibirse del conocimiento de las solicitudes presentadas contra la Resolución N° D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y contra la Resolución N° D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011 (Cfr. f. 29 del expediente judicial).

La decisión arriba indicada encontró su sustento, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

*Ahora bien, es cierto que el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, le permite a esta institución revocar de oficio nuestras resoluciones, para el caso de que la finca ya esté titulada no opera, a menos que dicha resolución no haya sido inscrita en el Registro Público, podríamos revocar la misma ya que sería factible.

La Autoridad Nacional de Administración de Tierras, se le hace imposible, entrar a debatir o levantar una inscripción de una finca privada, que al tenor del artículo 1784 del Código Civil que señala, solo se puede levantar dicha inscripción por medio de un auto o sentencia, resoluciones estas que no emite nuestra institución." (fs.30 del expediente judicial).

3. Contra el citado pronunciamiento, la hoy actora interpuso un recurso de reconsideración, al cual se le dio respuesta mediante la Resolución N°ADMG-287 de 17 de agosto de 2016; la que, a su vez, dispuso confirmar en todas sus partes el acto recurrido, a saber la Resolución N° 188-2016 de 10 de mayo de 2016. Cabe mencionar que la actora se notificó de este acto el día 8 de marzo de 2017, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fs. 32 – 34 del expediente judicial).

Examen de los cargos de ilegalidad:

Primeramente, es necesario dejar esclarecido que en constante jurisprudencia, por ejemplo, la Sentencia fechada 3 de mayo de 2018, la Sala Tercera ha señalado que *"La jurisdicción contenciosa administrativa se activa en base (sic) al principio de justicia rogada, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Tribunal. Entre estas delimitaciones está que **esta Sala de la Corte debe fallar en base (sic) a las normas citadas por la parte actora como infringidas por el acto administrativo y en atención a su concepto de infracción.**"* (La negrilla es nuestra). Es decir, que el examen de legalidad de un acto administrativo, como el que se impugna en este caso, se efectuará en atención a cada una de las normas legales y/o reglamentarias que se aducen infringidas y a los argumentos en los que se fundamenta tal infracción.

Visto lo anterior, esta Colegiatura advierte que los cargos de ilegalidad que la parte actora le endilga a la citada Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016, se circunscriben a dos aspectos fundamentales que son: la posibilidad de la

entidad de revocar sus propios actos; y más específicamente, la viabilidad jurídica o no, de revocar una actuación en virtud de la cual se hayan adelantado gestiones que culminaran con el reconocimiento posterior de derechos subjetivos.

Dicho lo anterior, este Tribunal considera necesario emitir algunas consideraciones en relación a lo que constituye la facultad revocatoria contenida en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y la función que ejerce la Sala Tercera como garante de la legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, debemos partir por indicar que la misma constituye un cuerpo normativo de carácter general, el cual resultará aplicable en la medida que no se cuente con una norma especial.

En ese sentido, el artículo 37 de la citada disposición establece lo siguiente:

"Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley."

Dentro del desarrollo de la norma en mención, encontramos disposiciones que aplicarán, como hemos indicado, de forma genérica, en la medida que no exista una norma especial, tal y como sería por ejemplo, el caso de los términos para responder solicitudes fundamentadas en el derecho de petición y los efectos de los recursos presentados en la vía gubernativa.

Siguiendo esa línea de pensamiento, y tomando en consideración el fondo de la causa que estamos llamados a analizar, resalta el contenido del artículo 62 de la ley en mención; el cual, refiriéndose a la revocatoria o anulación de los actos administrativos, establece lo siguiente:

"Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que

reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.*

Como se observa de lo anterior, la Ley 38 de 2000, sí contempla la posibilidad que, ante determinadas circunstancias las entidades puedan revocar sus actuaciones, ya sea de oficio, o a solicitud de cualquier tercero interesado.

En este punto consideramos importante hacer énfasis, en que la facultad que se le reconoce a las entidades en virtud de lo dispuesto en el artículo en mención, no implica un examen de legalidad del acto administrativo, función que corresponde de manera privativa a la Sala Tercera; sino más bien una manifestación de las potestades de autocontrol de la Administración Pública, reconocidas en función de lo dispuesto en una ley, con el objetivo de lograr un adecuado resguardo del principio de juridicidad de las actuaciones administrativas.

En ese sentido, recordemos, la potestad revocatoria constituye una facultad exorbitante de la Administración, para anular, por sí misma, un acto administrativo, por concurrir un vicio o irregularidad invalidante sin necesidad de concurrir a los Tribunales de Justicia para obtener esa declaración.

Este privilegio tiene como fundamento la protección del principio de legalidad, que le impone a la Administración el deber de invalidar los actos contrarios a derecho con la finalidad de cautelar el ordenamiento jurídico.

Así, la revocatoria se configura como un poder de la Administración del Estado para volver sobre sus actos, de oficio o a petición de parte, con la finalidad

de revisar y poder retirar por sí misma, los actos administrativos viciados, irregulares o inconciliables con el ordenamiento jurídico, a través de un acto administrativo de efecto contrario.

Aclarado lo anterior, cuando analizamos el acto objeto de reparo, a saber, la Resolución N° 188-2016 de 10 de mayo de 2016, y su acto confirmatorio; y lo confrontamos, tanto con las nociones arriba desarrolladas, como con el contenido del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, observamos que en efecto, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, desatendió el mandato legal al que estaba llamada en razón de lo dispuesto en el apartado antes mencionado.

Cuando observamos el análisis que sirvió de sustento, para la adopción de la decisión contenida en el acto originario, así como en el confirmatorio, podemos dar cuenta que la misma se sustentó, básicamente, en que las resoluciones N° D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y N° D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011, ya se encontraban inscritas en el Registro Público, situación que imposibilitaba a la entidad pronunciarse en cuanto a la revocatoria solicitada (Cfr. f. 30 del expediente judicial).

De igual forma, indicó, que la entidad no era competente para dirimir dicha revocatoria, sino los Tribunales Ordinarios de este país, ya que son ellos los que tienen la capacidad jurídica para levantar una inscripción sobre una finca ya titulada (Cfr. f.30 del expediente judicial).

En relación a lo indicado por la entidad demandada, consideramos importante resaltar el hecho, que la hoy actora, en ningún momento solicitó el levantamiento de una inscripción registral; por el contrario, la misma se limitó a petitionar que se procediera a la revocatoria de dos actos administrativos puntuales, a saber, las resoluciones N° D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y N° D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011; mas no así, a que se realizara ningún otro tipo de declaración de carácter registral.

En ese sentido, lo conducente era que, de cumplir con los elementos de forma, se admitiera el trámite de la solicitud en mención; para que, luego de un

examen de los argumentos de fondo, se pudiera llegar a una determinación en cuanto la procedencia o no de las pretensiones formuladas, tomando para ello en consideración, la configuración de alguna de las cuatro causales contenidas en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.

A lo anterior debemos agregar, que ante una hipotética revocatoria de los actos administrativos antes mencionados, esto no conllevaría de forma automática la cancelación de la inscripción registral de las fincas que hayan surgido en razón del registro de dichas resoluciones; y es que, esto es así, ya que de conformidad al artículo 1784 a quien corresponde dicha función es a los juzgados civiles.

Así tenemos que, un caso similar al que nos encontramos analizando, la Sala Tercera, mediante Sentencia de 19 de noviembre de 2018, indicó lo siguiente:

"Sobre éste aspecto, es de vital importancia señalar que éste Tribunal no es competente para atender la materia objeto de estudio, pues, la misma es competencia privativa de la jurisdicción civil, razonamiento que encuentra asidero jurídico, en el artículo 1784 del Código Civil en concordancia con las reglas procesales del proceso ordinario (art. 1228 del Código Judicial).

Indicamos lo anterior, toda vez que las demandas contencioso administrativas ... como la presentada, tienen como finalidad exclusiva la declaratoria de nulidad del acto administrativo acusado de ilegal, por tanto, no podemos, acceder a pretensiones distintas a dicha declaratoria

De igual manera, sobre este tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado señalando que la competencia del tribunal está contemplado en el artículo 97 del Código Judicial y no trasciende a la cancelación de la inscripción, conservando esta atribución en la jurisdicción civil.

En este punto considero pertinente hacer referencia de algunos pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa, que abordan el tema que nos ocupa:

Sentencia de 27 de julio de 2006:

"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

258-

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."

Sentencia de 15 de junio de 2012, donde se cita parte de la Sentencia de fecha 7 de octubre de 2010, que indica lo siguiente:

"Por otra parte, esta Superioridad, frente al argumento esgrimido por una de las partes demandantes, de cancelar cualquier inscripción en la Dirección General del Registro Público, es de importancia señalar que éste Tribunal no es competente para atender la materia objeto de estudio, pues, la misma es competencia privativa de la jurisdicción civil.

Lo anterior encuentra asidero jurídico, en el artículo 1784 del Código Civil en concordancia con las reglas procesales del proceso ordinario (art. 1228 del Código Judicial), por lo que resulta improcedente emitir algún pronunciamiento sobre esta petición.

Sentencia de 30 de septiembre de 2014:

"No obstante, cabe señalar que la competencia de la Sala Tercera dispuesta en el artículo 97 del Código Judicial, sólo alcanza la adjudicación de tierras. Debe quedar claro que la Sala en reiteradas ocasiones ha anotado que las cuestiones sobre anulación de inscripciones de títulos de propiedad en el Registro Público, no pueden ser examinadas por la Sala, porque ello es competencia de la jurisdicción civil.

Sobre el tema, consideramos oportuno citar la Resolución de 16 de diciembre de 2011, en donde se expone lo siguiente:

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 facultades 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.

Ante lo expuesto, la Sala Tercera ha concluido que la cancelación o anulación de inscripciones registrales es competencia de la jurisdicción ordinaria, ya que solo los tribunales de la jurisdicción ordinaria pueden reconocer las limitaciones de dominio sobre los inmuebles.

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."

...

Tomando en consideración lo arriba indicado, tenemos que, en efecto, a través de la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado los artículos 34 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; ya que, como se ha desarrollado, no se han configurado causales que justifiquen una declaratoria de inhibición por parte de la entidad demandada en relación a la petición en su momento formulada por la hoy actora.

De igual forma, observamos que se ha producido una infracción de los artículos 1762, 1767 y 1782 del Código Civil; habida cuenta que, en razón de una interpretación errónea de los mismos, se limitó la posibilidad de la hoy demandante, a que se realizara una verificación tendiente a determinar si procedía

o no, la revocatoria de los actos administrativos que a su consideración le resultaban perjudiciales.

Ahora bien, en cuanto a la pretensión consistente en que se ordene a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras a que emita una resolución revocatoria y anulatoria de los actos administrativos consistentes en las Resoluciones N°D.N.2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y N°D.N.2-0439 de 3 de marzo de 2011, no se accede a la misma; ya que resultaría ajeno al debido proceso ordenar la revocatoria de los actos en mención, sin que previamente se haya surtido el proceso tendiente a determinar si existen o no los méritos para tal declaratoria.

En el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto, esta Magistratura procederá a declarar la nulidad, por ilegal, del acto administrativo impugnado, su acto confirmatorio, y negará el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** la Resolución N°188-2016 de 10 de mayo de 2016, emitida por el Administrador General de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS, y **NIEGA** el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY 1 DE junio DE 22

A LAS 8:49 DE LA mañana

A Procurador de la Administración



firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1270 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 30 de mayo 22

