



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 18 de septiembre de 2013  
C-49-13

Licenciado  
Carlos Dutari  
Director Nacional de Titulación y Regularización  
Autoridad Nacional de Administración de Tierras  
E. S. D.

Señor Director Nacional:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota núm. ANATI-DN-840-13, por la cual consulta a esta Procuraduría si es jurídicamente viable que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras declare la caducidad de la instancia o la prescripción del derecho reconocido por el Resuelto 133 de 10 de marzo de 1964, por el cual el Ministerio de Hacienda y Tesoro adjudicó definitivamente en venta a Facundo de León y otros, el lote de terreno No. 100 de la parcelación denominada "BUENOS AIRES", ubicada en el Corregimiento de Chilibre, distrito y provincia de Panamá, y ordenó que se extendiera a favor de los mismos, la correspondiente escritura de venta, habida cuenta de que dicho acto de adjudicación no ha sido inscrito en el Registro Público; y, si el mismo podría ser revocado en sede administrativa.

Para dar respuesta a su primera interrogante estimo pertinente recordar que, en términos generales, la doctrina y el derecho comparado, reconocen dos modalidades de "caducidad", a saber: la "caducidad de la instancia", también llamada "caducidad de las actuaciones", a que se refiere su consulta, y la "caducidad del acto administrativo".

De acuerdo con el autor Juan Carlos Cassagne, la "caducidad de la instancia" es uno de los medios anormales de conclusión del procedimiento administrativo, y consiste en "un acto por cuyo mérito la Administración declara, con efectos provisorios, la terminación del procedimiento a causa de la inactividad del trámite imputable al interesado, disponiendo el archivo de las actuaciones". La Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, contempla esta modalidad de extinción del procedimiento administrativo en su artículo 161, en concordancia con el artículo 45 y el numeral 17 del artículo 201 de ese mismo texto legal. Sin embargo, a juicio de este Despacho, esta figura no

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*

podría ser aplicada al caso específico a que alude su consulta ya que el respectivo procedimiento administrativo concluyó al dictarse el Resuelto 133 de 10 de marzo de 1964.

En cuanto a la “caducidad del acto administrativo”, ésta consiste, según Cassagne, en “la eliminación del acto dispuesta unilateralmente por la Administración en razón de que el particular no ha cumplido con las obligaciones que dimanen del acto administrativo”. El autor Luis Humberto Delgado Gutierrez sostiene que esta forma de extinción del acto administrativo “debe estar expresamente autorizada en la ley, puesto que representa una fuerte sanción para la persona a quien se aplica”.

El Resuelto 133 de 10 de marzo de 1964, al cual se refiere su consulta, fue emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro con fundamento en los Decretos 100 de 29 de agosto de 1935, “por el cual se crea la Junta Agraria Nacional”, y 92 de 24 de julio de 1948, “por el cual se reglamenta la venta y adjudicación de lotes suburbanos, en la parcelación de la finca denominada ‘Las Guacas’, que comprende el caserío de Buenos Aires, Distrito de Panamá”, dictados por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro; y el artículo 239 del Código Fiscal. Estas normas, al igual que las contenidas en el Título IV del Código Fiscal, que regulaba las tierras baldías nacionales, no se encuentran vigentes.

Sin embargo, cabe advertir que las citadas disposiciones jurídicas no contemplaban la posibilidad de declarar en sede administrativa la caducidad de aquellos actos administrativos en firme, por los cuales se adjudicaron parcelas de terreno en áreas suburbanas a particulares para su posterior edificación (supuesto en el cual se enmarca el mencionado Resuelto 133), decisión que solamente habría sido jurídicamente viable, de haber existido una norma legal que así lo previera, y tal decisión hubiere sido adoptada oportunamente por la autoridad que conforme a la misma, detentare esa competencia.

En lo concerniente a la posibilidad de que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras declare en sede administrativa la prescripción de los derechos subjetivos reconocidos por el citado Resuelto, con el objeto de adjudicarle el respectivo terreno a un tercero que aduce tener mejor derecho sobre el predio, debo indicar que de acuerdo con lo que dispone el numeral 1 del artículo 166 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, por la cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá, el conocimiento de los procesos de prescripción adquisitiva de dominio de tierras dedicadas a actividades agrarias es de competencia privativa e improrrogable de los jueces de la jurisdicción Agraria.

En consecuencia, este Despacho opina, en respuesta a su primera interrogante, que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras carece de competencia para declarar la caducidad del Resuelto 133 de 10 de marzo de 1964, o la prescripción, en sede administrativa, de los derechos subjetivos reconocidos mediante esa resolución de adjudicación.

En cuanto a su segunda interrogante, relativa a la posibilidad de revocar en sede administrativa el Resuelto 133 de 10 de marzo de 1964, se debe tomar en cuenta que el Libro II de la Ley 38 de 31 de 2000, del cual forma parte el artículo 62 que regula la revocatoria de

los actos administrativos, entró en vigencia a partir del 1 de marzo de 2001, y al no tener efectos retroactivos ello impide que sea aplicado a actos jurídicos emitidos con anterioridad a esa fecha.

En consecuencia, somos de opinión que en el presente caso nos encontramos ante un acto administrativo irrevocable en sede administrativa.

Finalmente, estimo oportuno aclarar que el Resuelto 133 de 10 de marzo de 1964, es un acto administrativo que reconoce un derecho subjetivo, de carácter personal, el cual solamente podrá constituirse en un derecho real sobre un bien inmueble específico, oponible a terceros, al constituirse el respectivo título de dominio mediante su inscripción en el Registro Público, conforme lo disponen los artículos 110, 117 y 118 de la Ley 37 de 1962, en concordancia con el numeral 1 del artículo 1753 y el artículo 1756 del Código Civil.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Doctor Oscar Ceville  
Procurador de la Administración

OC/au

