



República de Panamá

Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de julio de 2006.
C-No.63

Licenciado
Álvaro Visuetti
Director General
Registro Público de Panamá
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota RPP-DG 112-2006, por la cual nos consulta la opinión de esta Procuraduría respecto a las siguientes interrogantes :

1. Qué tipo de resoluciones emitidas por el Director General del Registro Público son de carácter administrativo, si son susceptibles del recurso de apelación, ante qué autoridad y cual sería la Ley aplicable.
2. Si la Junta Directiva del Registro Público tiene competencia para conocer de un recurso de apelación presentado contra una resolución dictada por el Director General, que deniega una solicitud de devolución de sumas pagadas por un usuario en concepto de derechos de alteración de turno.

Con el objeto de dar respuesta a la primera de las interrogantes planteadas, resulta pertinente señalar que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial, corresponde a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia conocer en segunda instancia de las apelaciones que se presenten contra las resoluciones que dicte del Director General del Registro Público.

No obstante, la jurisprudencia histórica de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha definido el alcance de esta atribución, restringiéndola a los casos en que el recurso se dirige contra resoluciones dictadas en ejercicio de la función calificadora establecida en el artículo 1795 del Código Civil, en concordancia con las normas reglamentarias contenidas en los artículos 47, 56, 107 y 108 del Decreto 9 de 13 de enero de 1920, ya sea negando o

suspendiendo la inscripción de títulos.¹ En estos casos la Corte Suprema ha indicado que los actos dictados en ejercicio de la función calificadora tienen naturaleza jurisdiccional.

Por otra parte, el numeral 1 del artículo 202 de la Ley 38 de 2000, define el acto administrativo como la “declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo ...”, infiriéndose de tal definición que, por regla general, las resoluciones que dicte el Director General en ejercicio de sus facultades legales son actos administrativos, salvo los autos que expida en ejercicio de la función calificadora que contemplan apreciaciones de derecho relativas al cumplimiento de formalidades extrínsecas y requisitos regidos por el Derecho Civil, y a los cuales la Corte Suprema de Justicia les da la naturaleza legal de jurisdiccionales.

En cuanto a la posibilidad de que las resoluciones que emita el Director General y contengan actos meramente administrativos puedan ser objeto del recurso de reconsideración, me permito anotar que a pesar de que la ley 3 de 6 de enero de 1999 no señale nada al respecto, al tenor de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, en concordancia con el artículo 202 de la misma excerta legal, las lagunas que contuvieren las leyes especiales vigentes sobre aspectos básicos de procedimiento administrativo o trámites fundamentales deberán suplirse mediante la aplicación de las normas de procedimiento administrativo general, por lo que supletoriamente son aplicables al Registro Público de Panamá las normas sobre recursos contenidas en dicha Ley.

En este sentido, el artículo 163 de la misma Ley señala que son susceptibles de impugnación las resoluciones que decidan el proceso en el fondo y aquellas de mero trámite que directa o indirectamente conlleven la misma decisión, le ponen término al proceso o impiden su continuación. Por su parte, los numerales 1 y 2 del artículo 166 establecen los recursos de reconsideración, ante el funcionario administrativo de primera o única instancia, y el de apelación, ante el inmediato superior, como los medios de impugnación que pueden utilizarse en la vía gubernativa con el objeto que se aclare, modifique o anule el acto impugnado.

De acuerdo con lo que se deduce de las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la Ley 3 de 1999, relativas a la organización administrativa de la institución, la Junta Directiva es el inmediato superior del Director General, dadas las funciones de supervisión y control que le competen, tanto en asuntos técnicos como administrativos.

En consecuencia, este Despacho considera que los actos que emita el Director General en ejercicio de sus facultades legales para crear, modificar, transmitir o extinguir relaciones jurídicas, siempre que no impliquen el ejercicio de la función calificadora pueden ser apeladas ante la Junta Directiva, con fundamento en los artículos 202, 163 y 166 de la Ley 38 de 2000.

¹ Cfr., fallos de 26 de julio de 2004, 12 de febrero de 2003 y 18 de julio de 2002.

En cuanto a su segunda interrogante, debo aclarar que la resolución impugnada no fue dictada en ejercicio de la función calificadora establecida en el artículo 1795 del Código Civil, sino en uso de la facultad legal que confiere al Director General el numeral 6 del artículo 11 de la Ley 3 de 1999, para autorizar la devolución de las sumas pagadas indebidamente por los usuarios, razón por la cual dicho acto no es susceptible de ser recurrido en grado de apelación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, debe ser atendido en segunda instancia por la Junta Directiva de la institución, sin perjuicio del derecho del impugnante de accionar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo una vez agotada la vía gubernativa.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/1031/au

