

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número** 1249

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 7 de diciembre de 2009**

**Proceso contencioso  
Administrativo de nulidad.**

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

**Se alega excepción de ilegitimidad  
en la causa.**

La firma forense Rubio, Álvarez, Solís y Ábrego, en representación de **Alfonso Humes Salazar y Luis Adolfo Humes Salazar**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N.3-2206 de 26 de diciembre de 2002, emitida por el **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**.

**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 nulidad descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con lo que consta en la resolución D.N. 3-2206 de 26 de diciembre de 2002, Luis Carlos Vidal Castillo, por medio del funcionario sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, solicitó la adjudicación definitiva, a título oneroso, de un globo de terreno baldío, ubicado en la provincia de Colón, distrito de Santa Isabel, corregimiento Cabecera; y que cumplidos los trámites correspondientes se procedió a hacer la citada adjudicación a nombre del peticionario. (Cfr. fojas 1 a 4 del expediente judicial).

**II. Pretensión.**

La firma Rubio, Álvarez, Solís y Ábrego, en representación de Alfonso Humes Salazar y Luis Adolfo Humes Salazar, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 3-2206 de 26 de diciembre de 2002, emitida por el

director nacional de reforma agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ya que según alega sus mandantes son hijos de Hilton Humes (q.e.p.d.), quien supuestamente era titular de derechos posesorios sobre el terreno ubicado en el sector de Playa Colorada, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, que se describe en la escritura pública 478 de 25 de octubre de 1937, de la Notaría de Circuito de la provincia de Colón, y en los contratos de compraventa suscritos entre Ciriaco Robles y Hilton Humes; Antonio Laguna y Hilton Humes; y Tomás Garibaldi y Hilton Humes. (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

### **III. Las normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.**

La parte actora manifiesta que se han infringido las siguientes disposiciones de la ley 38 de 2000: el artículo 34, que describe los principios que deben regir en toda actuación administrativa; el artículo 36 que dispone que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente; y el artículo 52 que indica los casos que los se incurre en el vicio de nulidad absoluta.

Los demandantes también estiman que se han infringido las siguientes disposiciones del Código Agrario: el artículo 53 que contiene los requisitos que deben cumplirse para ejercer el derecho a solicitar una parcela de tierra a título oneroso; el artículo 57 que establece el procedimiento de adjudicación de tierras a título oneroso; el artículo 58 que señala el orden de prelación para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título; el artículo 98 que autoriza al peticionario para que abra las trochas respectivas; el artículo 100 que señala la obligación del peticionario de comunicar la apertura de las trochas para la correspondiente inspección; artículo 104 que establece que los detalles de la inspección quedarán en un acta firmada por los funcionarios y las partes; el artículo 105 que se refiere a la preparación del plano cuando se trate de solicitudes de adjudicaciones a título gratuito; el artículo 108 que guarda relación con la fijación de los edictos; el

artículo 109 relativo a la resolución de adjudicación; el artículo 110 referente a la inscripción en el Registro Público; y el artículo 117 sobre la emisión del título de propiedad.

Como concepto de la violación de las normas de la ley 38 de 2000 que invocan, los recurrentes manifiestan que el acto impugnado debe ser declarado ilegal por razón que se concedió un derecho a quien no había cumplido con los requisitos para optar por la adquisición de la propiedad en referencia, lo que en su opinión infringió los principios de lealtad, honestidad, eficacia y debido proceso legal, este último por razón que los poseedores de la tierra no fueron notificados del proceso de adjudicación, razón por la cual no fueron escuchados. (Cfr. fojas 36 a 39 del expediente judicial).

En cuanto a la alegada infracción de las disposiciones del Código Agrario que señalan como violadas, los recurrentes sostienen que el adjudicatario no cumplió con el requisito de destinar la tierra a la función social; que el corregidor del área nunca fue puesto en conocimiento, por parte de los peticionarios ni de los funcionarios de Reforma Agraria, de la autorización para abrir trochas; y que no se realizó la referida inspección ni se fijaron los edictos correspondientes en la alcaldía y en la corregiduría del lugar. (Cfr. fojas 39 a 48 del expediente judicial).

#### **IV. Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

De las constancias procesales, se infiere que Luis Carlos Vidal Castillo presentó ante la Dirección de Reforma Agraria una solicitud de adjudicación de una parcela de terreno baldío ubicada en el distrito de Santa Isabel, corregimiento Cabecera, provincia de Colón. (Cfr. fojas 1 a 4 del expediente judicial).

No obstante, en la diligencia notarial de 25 de octubre de 2003, de la Notaría Primera del Circuito de Colón, consta que Jacinto Camargo Martínez, corregidor de la comunidad de Santa Isabel, manifestó que no había recibido ningún tipo de solicitud para notificar a los poseedores o colindantes de la finca

que le fue adjudicada a Luis Vidal Castillo; que a través del Despacho a su cargo no se le notificó a los colindantes del adjudicatario que se abrirían trochas, de manera que pudieran hacer valer sus derechos en el momento de la inspección; que la familia Humes es la dueña legítima del terreno adjudicado a Vidal Castillo desde 1937; que nunca ha visto a Luis Vidal habitar dicha tierra; que no tiene conocimiento que el citado terreno haya sido objeto de inspección ocular o medida; y que él viajó junto con el funcionario sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria al área del río y a Narganá, en la comarca Kuna Yala, y que allí le comunicó que los dueños de los terrenos de “playa Cororada” eran Luis, Alberto y Alfonso Humes. (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En dicha diligencia notarial también consta que se entrevistó a Carmelita Mitchel, quien manifestó ser hermana de Luis Humes, por lo que indicó ser copropietaria del citado lote de terreno. Además se dejó constancia que Donatilo Jiménez Salazar, vecino de esa ciudad, declaró que conoce dicha propiedad y que la misma colinda al norte con el océano Atlántico, al sur con terrenos nacionales, al este con Carmelita Mitchell, y al oeste con su lote de terreno. (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Al respecto, esta Procuraduría considera oportuno destacar que en su momento emitió su opinión, mediante la nota C-171-07 de 13 de septiembre de 2007, respecto de la solicitud formulada por la directora nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para que se revocara la resolución D.N. 3-3-2206 de 26 de diciembre de 2002, por medio de la cual se adjudicó, a título oneroso, y a favor de Luis Carlos Vidal Castillo, un globo de terreno baldío ubicados en el corregimiento Cabecera, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, que constituye el acto administrativo acusado de ilegal. (Cfr. fojas 66 y 67 del expediente judicial).

En dicha oportunidad, se indicó que en el expediente de la revocatoria no se observaban las pruebas que constituyen los elementos de juicio suficientes para acreditar la veracidad de los argumentos planteados; no obstante, en el expediente de la adjudicación hecha a favor de Luis Carlos Vidal reposan los siguientes documentos: el informe de inspección ocular realizada al terreno en referencia (fojas 3 y 12), la hoja de colindancia (foja 11), las publicaciones efectuadas (fojas 16 a 18), la certificación sobre la fijación del edicto en la corregiduría de Santa Isabel firmada por Jacinto Camargo Martínez, corregidor de policía del lugar (foja 20), y los demás requisitos exigidos en la ley para el trámite de ese acto administrativo. (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Dentro del marco de lo antes expresado, este Despacho indicó que en la situación planteada no resultaba jurídicamente viable la solicitud de revocatoria de la resolución D.N. 3-2206 de 26 de diciembre de 2002 requerida por la directora nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

No obstante lo anterior, consideramos oportuno destacar que en la escritura pública número 305 de 8 de enero de 2003, consta que Luis Carlos Vidal Castillo vendió su finca identificada con el número 17936, inscrita en el documento 421662, código 3401, de la Sección de la Propiedad, provincia de Colón, ubicada en el distrito de Santa Isabel, cuyas medidas, linderos, superficie y demás características constan en el Registro Público, a la sociedad Desarrollo Santa Isabel, S.A., lo que nos indica que el acto acusado en el presente proceso ha quedado sin efecto, fenómeno jurídico éste que la doctrina ha denominado sustracción de materia, de lo que resulta la imposibilidad del Tribunal para pronunciarse de manera efectiva en relación con la pretensión de los recurrentes. (Cfr. fojas 14 a 18 del expediente judicial).

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).

Por lo expuesto, este Despacho solita al Tribunal se sirva declarar SUSTRACCIÓN DE MATERIA dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por la firma forense Rubio, Álvarez, Solís y Ábrego, en representación de Alfonso Humes Salazar y Luis Adolfo Humes Salazar, para que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N.3-2206 de 26 de diciembre de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

**V. Pruebas.** Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que contiene el procedimiento de revocación de la resolución D.N. 3-2206 de 26 de diciembre de 2002, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VI. Derecho.** Se niega el invocado por los demandantes.

#### **Excepción de ilegitimidad en la causa.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 688 del Código Judicial, la Procuraduría de la Administración se permite presentar una excepción de ilegitimidad en la causa, por las razones que exponemos en los siguientes párrafos:

Este Despacho observa que Alfonso Humes Salazar y Luis Adolfo Humes no han acreditado ser los hijos de Hilton Humes (q.e.p.d.), supuesto titular de un globo de terreno ubicado en el sector de Playa Colorada, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, ya que no han aportado los certificados expedidos por la

Dirección General del Registro Civil, que permitan verificar la existencia de ese vínculo de parentesco.

En otro orden de ideas, los recurrentes no han acreditado ser los herederos del citado terreno, habida cuenta que no han aportado al proceso original o copia autenticada de una resolución emitida por un tribunal competente en la que conste que Alfonso Humes Salazar y Luis Adolfo Humes sean herederos de los supuestos derechos que se alegan sobre el terreno en referencia.

De lo anterior se desprende que los actores no han probado tener legitimidad en la causa para demandar ante el Tribunal que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 3-2206 de 26 de diciembre de 2002, emitida por el director nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Con relación a este tema, la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia, al citar al Magistrado Adán Arnulfo Arjona en sentencia de 1 de junio de 1998, analiza el concepto de legitimidad en la causa de la siguiente manera:

“... la legitimación en la causa es la condición que debe tener una persona según la ley sustantiva para lograr que el Juez se pronuncie respecto a las pretensiones formuladas en la demanda en relación con una concreta y particular relación jurídica. Desde el momento en que una persona se identifica con la hipótesis abstracta reconocida en la ley sustantiva (demuestra que es heredera, acreedor, cesionaria, etc.) Se puede indicar que tiene legitimación y, por tal razón, tiene derecho a que se dicte sentencia respecto a una concreta relación jurídica que afecta sus intereses. La falta de legitimación sustantiva es motivo de sentencia absolutoria.”

Por lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal que al pronunciarse sobre el fondo de este asunto, declare PROBADA LA EXCEPCIÓN DE ILEGITIMIDAD EN LA CAUSA promovida por este Despacho y, en consecuencia, desestime la demanda contencioso administrativa de nulidad propuesta por la firma forense Rubio, Álvarez, Solís y Ábrego, en representación de Alfonso Humes Salazar y Luis Adolfo Humes Salazar, para que se declare

nula, por ilegal, la resolución D.N. 3-2206 de 26 de diciembre de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario o, en su defecto, se declare SUSTRACCIÓN DE MATERIA.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**