

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 924

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 3 de septiembre 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.3-1643 de 10 de agosto de 2001, emitida por el **director 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.**

Acudimos 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. 3-1643 de 10 de agosto de 2001, Jorge Alexis Garrido Montante, por medio del funcionario sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, solicitó la adjudicación definitiva, a título oneroso, de dos globos de terreno baldíos, ubicados en la provincia de Colón, distrito de Santa Isabel, corregimiento Cabecera; y que cumplidos los trámites correspondientes se procedió a hacer la adjudicación

solicitada 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.3-1643 de 10 de agosto de 2001, 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, expedida por 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 73 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 en los que 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; el 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 infringe los principios de lealtad, honestidad, eficacia y debido proceso; este último, debido que los poseedores de la tierra no fueron notificados del

proceso de adjudicación, razón por la cual no fueron escuchados. (Cfr. fojas 80 a 82 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 82 a 92 del expediente judicial).

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

De las constancias procesales, se colige que Jorge Alexis Garrido Montante presentó ante la Dirección de Reforma Agraria una solicitud de adjudicación de los lotes identificados "A" y "B", ubicados en el distrito de Santa Isabel, corregimiento Cabecera, provincia de Colón; que dicho peticionario fue autorizado a la apertura de las trochas y que esa autorización fue notificada a Luis Carlos Vidal, portador de la cédula de identidad 4-702-521; que la hoja de coordenadas del terreno solicitado para ser adjudicado, a título oneroso, y los planos de ambos globos de terreno fueron sometidos a la aprobación de la autoridad competente, lo cual efectuó la inspección ocular al área; y levantó el acta correspondiente; que se hicieron los edictos correspondientes y los mismos fueron publicados; que la adjudicación de los citados lotes de terreno contó con la

aprobación de la Autoridad Nacional del Ambiente; y, finalmente dicha institución efectuó las recomendaciones que consideró pertinentes. (Cfr. fojas 19 a 25 y 30 a 39 del expediente judicial).

Al respecto, esta Procuraduría considera oportuno destacar que mediante la nota C-63-08 de 7 de agosto de 2008, emitió criterio 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. 3-1643 de 10 de agosto de 2001, por medio de la cual se adjudicó, a título oneroso, y a favor de Jorge Alexis Garrido Monfante, dos globos de terreno baldíos ubicados en el corregimiento Cabecera, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón; resolución que constituye el acto administrativo acusado de ilegal. (Cfr. fojas 102 y 103 del expediente judicial).

En dicha oportunidad, se indicó que la certificación de 6 de junio de 2008, emitida por el Departamento Nacional de Catastro Rural de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, señala que los predios que le fueron adjudicados a Jorge Alexis Garrido Monfante se encuentran traslapados sobre otros terrenos contiguos que pertenecen y están ocupados por terceras personas, según consta en el plano identificado con el número 3-171, de lo que se infiere que la adjudicación de tales lotes recayó sobre propiedad privada. (Cfr. foja 102 del expediente judicial).

Dentro del marco de lo antes expresado, este Despacho indicó que la situación planteada estaba comprendida en el

supuesto establecido en el numeral 1 del artículo 62 de la ley 38 de 2000, habida cuenta que la Dirección Nacional de Reforma Agraria emitió la resolución D.N. 3-1643 de 10 de agosto de 2001 sin tener facultad para ello, puesto que la adjudicación que se realizó a favor de Jorge Alexis Garrido Monfante, había recaído sobre bienes de naturaleza privada cuya enajenación a favor de terceros escapa del todo a su competencia. (Cfr. foja 102 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, consideramos oportuno destacar que en la ya citada certificación de 6 de junio de 2008, emitida por el Departamento Nacional de Catastro Rural de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, también se señala que los predios adjudicados a favor de Jorge Alexis Garrido Monfante mediante la resolución D.N. 3-1643 de 10 de agosto de 2001, fueron traspasados a la sociedad Danzal Queen Corporation, 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.

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.3-1643 de 10 de agosto de 2001, emitida por el director 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.3-1643 de 10 de agosto de 2001, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

Se objetan los documentos visibles a fojas 5 a 15 por no cumplir con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

**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 este vínculo de parentesco.

Por otra parte, los demandantes no han probado que Hilton Humes (q.e.p.d.) haya sido el propietario del terreno al que se refiere la demanda, ya que la escritura pública número 478 de 25 de octubre de 1937, expedida por la Notaría de Circuito de Colón y el supuesto contrato de compraventa, fueron aportados al proceso en fotocopia simple, en contradicción con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, por lo que tales documentos carecen de valor probatorio. (Cfr. fojas 5 a 15 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, los recurrentes no han acreditado ser los herederos legítimos 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 tener 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.3-1643 de 10 de agosto de 2001, 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.3-1643 de 10 de agosto de 2001, emitida por el director nacional de Reforma Agraria del

Ministerio de Desarrollo Agropecuario o, en su defecto, se declare SUSTRACCIÓN DE MATERIA.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

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

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