

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 345

Panamá, 11 de julio de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

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

El licenciado Justo José Palacios, quien actúa en representación de **Víctor Alberto Jordán Cruz y Felicita Marciaga Romero**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N.-9-0351 de 27 de febrero de 1998, emitida por la antigua **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

**Señor 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 4 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, en el que se impugna una resolución que guarda relación con una controversia existente entre Germán y Loreto Calles Montenegro, y Víctor Alberto Jordán y Felicita Marciaga Romero, en virtud de la adjudicación definitiva, a título oneroso, de un globo de terreno estatal, ubicado en el distrito de Río de Jesús, que hizo la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria a favor de los hermanos Calles Montenegro.

**I. Disposiciones que se estiman infringidas.**

El apoderado judicial de los demandantes sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones del Código Agrario de 1962, el cual se encontraba vigente al momento en que se resolvió la solicitud de adjudicación presentada por Germán y Loreto Calles Montenegro:

**A.** El artículo 98, conforme al cual una vez que se presentara la solicitud, la Comisión de Reforma Agraria autorizaría al peticionario para que abriera las trochas respectivas (Cfr. f. 6 del expediente judicial);

**B.** El artículo 99 que preveía que en caso de colindantes ausentes desconocidos o de paradero ignorado se haría la notificación mediante fijación de un edicto, por cinco días, en la alcaldía y corregiduría del lugar (Cfr. fs. 6 y 7 del expediente judicial); y

**C.** El artículo 101, relativo a la inspección del terreno que realizaba el agrimensor designado por la Comisión de Reforma Agraria, la que serviría para establecer si las tierras solicitadas eran o no adjudicables (Cfr. fs. 7 y 8 del expediente judicial).

## **II. Antecedentes.**

Consta en autos, que mediante el formulario 9-8403, fechado de 2 de diciembre de 1991, los hermanos Germán y Loreto Calles Montenegro solicitaron a la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la adjudicación a título oneroso, de un globo de terreno baldío estatal, con una superficie aproximada de 10 hectáreas, ubicado en Los Panamaes, corregimiento cabecera del distrito de Río de Jesús, provincia de Veraguas (Cfr. fs. 24-27 del expediente judicial).

En esa misma fecha, el funcionario sustanciador de la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria en la provincia de Veraguas autorizó a Germán Calles Montenegro a abrir las trochas correspondientes, según los linderos generales indicados en la solicitud realizada por el interesado (Cfr. f. 28 del expediente judicial).

Asimismo, resulta visible en el expediente judicial, una comunicación fechada de 2 de diciembre de 1991, por medio de la cual el mismo funcionario sustanciador le solicitó al corregidor del distrito de Río de Jesús, que en un término no mayor de quince días, procediera a notificar a Silvestre Calles,

Constantino Pinilla, Horacio Pinilla y Víctor Jordán para que éstos pudiesen hacer valer sus derechos en el momento de la inspección ocular o mensura, en caso de considerarse perjudicados por la petición hecha por Germán y Loreto Calles Montenegro, sobre el globo de terreno baldío estatal descrito en párrafos anteriores (Cfr. f. 29 del expediente judicial).

Con posterioridad a ello, el 3 de diciembre de 1994, el agrimensor designado por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria llevó a cabo una inspección ocular en el mencionado globo de terreno y en el acta levantada por ese servidor público se detallaron, entre otros aspectos, que el área peticionada era adjudicable, que se cumplía con la función social y que, además, no hubo oposición de terceras personas. Cabe agregar, que el 14 de octubre de 1996, se realizó una segunda inspección al terreno solicitado en compra, en la que se arribó a los mismos criterios que en la primera diligencia (Cfr. f. 30 del expediente judicial).

A foja 38 del mismo expediente, se aprecia el plano 906-01-9670 de 8 de noviembre de 1996, cuyo levantamiento estuvo a cargo del licenciado Héctor García, técnico en ingeniería con especialización en topografía, el cual fue debidamente aprobado por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria en la provincia de Veraguas; en dicho plano se estableció que el área solicitada en compra a la Nación, correspondía a una superficie de 9 has más 6054.63 mts<sup>2</sup>.

El 14 de marzo de 1997, se fijó el edicto 84-97, por medio del cual el funcionario sustanciador de la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, en la provincia de Veraguas, hizo saber que Germán y Loreto Calles Montenegro, de acuerdo al plano aprobado 906-01-9670 de 8 de noviembre de 1996, habían solicitado la adjudicación definitiva, a título oneroso, de un globo de terreno propiedad de la Nación, con una superficie de 9 has más 6054.63 mts<sup>2</sup>, ubicado en Los Panamaes, corregimiento cabecera del distrito de Río de Jesús. Cabe señalar, que dicho edicto fue fijado en las oficinas de esa dirección y publicado en un diario

de circulación nacional, el 4, 5 y 6 de abril de 1997 (Cfr. fs. 39-45 del expediente judicial).

Por otra parte, a foja 48 del expediente judicial reposa el recibo número 4063, expedido por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, en el que se deja constancia que el 11 de diciembre de 1997, el peticionante Germán Calles Montenegro canceló la suma de B/.30.00, por el globo de terreno solicitado en compra a la Nación, a través de la solicitud 9-8403 de 2 de diciembre de 1991.

En virtud de lo anterior, el 27 de febrero de 1998, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario expidió la resolución D.N.-9-0351, por medio de la cual resolvió adjudicar definitivamente, a título oneroso, a favor de Germán y Loreto Calles Montenegro, el globo de terreno descrito en párrafos anteriores (Cfr. fs. 12-14 del expediente judicial).

Ante la decisión adoptada por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, el 6 de octubre de 2010, Víctor Alberto Jordán Cruz y Felicita Marciaga Romero, actuando por medio de su apoderado legal, sustentaron ante dicha Dirección un recurso de apelación en contra de la resolución D.N.-9-0351 de 27 de febrero de 1998; mismo que fue resuelto por el ministro de Desarrollo Agropecuario mediante la resolución DAL-052-RA-10 de 17 de mayo de 2010, la cual confirmó en todas sus partes el acto dictado originalmente; decisión que le fue notificada a los recurrentes el 27 de septiembre de 2010 (Cfr. fs. 59-68 y 73-74 del expediente judicial).

Finalmente, observamos que el 18 de noviembre de 2010, Víctor Alberto Jordán Cruz y Felicita Marciaga Romero, actuando por medio de su apoderado judicial, presentaron ante esa Sala la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa (Cfr. fs. 1 a 11 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Se encuentra acreditado en el proceso, que mediante la resolución D.N.-9-0351 de 27 de febrero de 1998, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria

del Ministerio de Desarrollo Agropecuario le adjudicó definitivamente, a título oneroso, a Germán y Loreto Calles Montenegro, el globo de terreno propiedad de la Nación, al cual nos hemos venido refiriendo en párrafos anteriores.

Según lo afirma la parte actora en su escrito de demanda, la entidad demandada no notificó al colindante Víctor Alberto Jordán Cruz de la solicitud de adjudicación presentada por los hermanos Germán y Loreto Calles Montenegro, ya que, de acuerdo al contenido de la diligencia de notificación, en su lugar, firmó Camilo Montenegro, por lo que no se cumplió con lo dispuesto en el artículo 98 del Código Agrario de 1962, lo que, a su criterio, conllevó a una evidente inobservancia de las exigencias previstas en los artículos 99 y 101 del mismo texto normativo (Cfr. fs. 6-8 del expediente judicial).

En relación con el argumento planteado por los recurrentes, resulta pertinente señalar que el 5 de diciembre de 1992, el funcionario sustanciador procedió a realizar la notificación personal de Víctor Jordán; sin embargo, éste se negó a ser notificado, por lo que, en atención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 99 del Código Agrario de 1962, la respectiva diligencia se llevó a cabo al tenor de lo que establecía el artículo 479 del Código Judicial de 1916, el cual disponía que: *“En todo caso en que la parte excuse una notificación personal manifiestamente, o no quiera o no sepa firmar, el Secretario o el Portero se acompañará de un testigo, con expresión de la fecha, lo que se tendrá por notificación para todos los efectos legales.”*

Sin embargo, no debemos perder de vista que al momento en que se procedió a realizar la notificación de los colindantes del referido globo de terreno, se encontraba en plena vigencia el Código Judicial que se adoptó, por medio de la ley 29 de 25 de octubre de 1984, que hasta la fecha resulta aplicable, con excepción del Libro Tercero que versa sobre el procedimiento penal.

En 1986, la Asamblea Legislativa expidió la ley 18 de 8 de agosto, mediante la cual se modificaron, adicionaron y derogaron disposiciones del Código Judicial

aprobado en 1984; entre el cúmulo de normas que fueron derogadas por dicha excerpta legal, se encontraba el artículo 479, al que hace referencia el artículo 99 del Código Agrario de 1962.

Tomando en consideración lo explicado en los dos párrafos que anteceden, es el criterio de este Despacho, que en el momento de proceder a la notificación del colindante Víctor Jordán, el funcionario sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria en la provincia de Veraguas no podía aplicar una norma legal que no se encontraba vigente. Por el contrario, resultaba aplicable lo dispuesto en el artículo 1006 (ahora 1020) del Código Judicial, el cual dispone que: *“En todo caso en que la parte excuse una notificación personal manifiestamente, o no quiera o no sepa firmar, el funcionario respectivo hará constar tal situación, lo que se tendrá por notificación para todos los efectos legales”*.

Conforme advierte esta Procuraduría, el citado artículo 1020 (antes 1006) del Código Judicial no exige la firma de un testigo, pues basta con que la entidad correspondiente deje constancia de la negativa por parte de la persona que se ha negado a firmar la respectiva diligencia, para que, en consecuencia, dicho acto sea considerado como una “notificación” para todos los efectos legales.

Podemos concluir entonces, que aunque la actuación del funcionario sustanciador se basó en lo que disponía el derogado artículo 479 del Código Judicial de 1916, lo cierto es, que sí cumplió con lo previsto en el artículo 1006 (hoy 1020) del Código Judicial de 1984, pues dicho funcionario dejó constancia de la renuencia demostrada por Víctor Alberto Jordán Cruz para proceder a notificarse de la diligencia efectuada con la finalidad de comunicarle sobre la solicitud de adjudicación presentada por Germán y Loreto Calles Montenegro.

En definitiva, consideramos que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria actuó conforme a Derecho al momento de emitir el acto administrativo acusado, puesto que, según se desprende de lo que consta en autos, ésta cumplió con todas y cada una de las fases que integran el trámite de adjudicación, ya que

presentada la petición de Germán y Loreto Calles Montenegro, la entidad demandada procedió a autorizar la apertura de las trochas correspondientes; se notificó a los colindantes; se practicó la inspección ocular al globo de terreno solicitado en compra a la Nación y se realizó la mensura del mismo; luego de lo cual se confeccionó y autorizó el plano correspondiente, dando así cumplimiento a lo que disponían los artículos 98, 99, 100, 101, 105, 106, 107, 108 y 109 del Código Agrario de 1962, normas que se encontraban vigentes al momento en que la referida solicitud de adjudicación se presentó y tramitó.

Por lo anterior, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL, la resolución D.N.-9-0351 de 27 de febrero de 1998, emitida por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, en consecuencia, no se acceda a las pretensiones de los demandantes.

**IV. Pruebas:** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado a la presente acción, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**