

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 089

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de marzo de 2014

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Rosario Rivera, actuando en representación del **Fondo de Seguridad Social de la Mujer y la Niñez (FISMU)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 353-11 de 3 de octubre de 2011, emitida por la **Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** No consta; por tanto, niega.

**Cuarto:** No consta; por tanto, se niega.

**Quinto:** No consta; por tanto, se niega.

**Sexto:** No consta; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Undécimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Duodécimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La actora considera que el acto acusado infringe las siguientes normas de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general:

1. El Artículo 34, relativo a los principios que deben regir todas las actuaciones administrativas en las entidades públicas (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

2. El artículo 49 que establece la responsabilidad que le asiste a la Administración y, de manera especial, al Jefe o la Jefa del Despacho respectivo y al funcionario encargado de la tramitación del procedimiento, por el impulso de éste (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

3. El artículo 52, sobre los supuestos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta en los actos dictados (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

4. El artículo 62, el cual se refiere a los casos en los que las entidades públicas pueden revocar o anular una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

5. El artículo 69, según el cual, toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley (Cfr. foja 12 del expediente judicial); y

6. El artículo 75 que dispone que cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad competente deberá correrles traslado para que, si lo tienen a bien, se presenten al proceso y adquieran la condición de parte (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

## **III. Antecedentes**

Según consta en autos, mediante la Resolución 46 de 23 de marzo de 2006, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Catastro y

Bienes Patrimoniales, previa solicitud del Banco Hipotecario Nacional, aceptó el traspaso a título gratuito, por parte de dicha entidad bancaria a favor de la Nación, de la finca 33363, inscrita en el Registro Público al rollo 16133, documento 3 de la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 16 y 67 del expediente judicial).

A través de la resolución antes indicada, la Nación también otorgó en donación a la entidad, sin fines de lucro, denominada Fondo de Seguridad Social de la Mujer y el Niño (FISMU), un globo de terreno de 3 has + 5,773.69 mts<sup>2</sup>, el cual sería segregado de la finca 33363, antes descrita (Cfr. foja 16 y 67 del expediente judicial).

Estos actos se formalizaron por medio de la Escritura Pública 8425 de 12 julio 2006, inscrita en el Registro Público el 18 de octubre de 2006, naciendo de esta inscripción la finca 66784, código de ubicación 4501, documento Redi 1028376 de la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 16 y 67 del expediente judicial).

En la cláusula sexta de esta escritura pública se estableció que si la entidad beneficiaria de la donación procedía, dentro de un plazo de cinco años, contados a partir de la inscripción de dicho instrumento, a gravar el globo de terreno o la destinara a usos o propósitos distintos a los términos del contrato, la donación quedaría revocada de pleno derecho y, en consecuencia, el lote revertiría a la Nación (Cfr. f. 16, 17 y 67 del expediente judicial).

A pesar de esta limitación de dominio incluida en la donación, el Fondo de Seguridad Social de la Mujer y el Niño (FISMU) celebró un contrato de préstamo con la Fundación Panameña para la Vivienda Cooperativa (FUNDAVICO), el cual garantizó con la constitución de una hipoteca sobre la finca que había recibido de la Nación (Cfr. fojas 16, 17 y 67 del expediente judicial).

Como consecuencia del incumplimiento registrado por la donataria, la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas expidió la Resolución 353-11 de 3 de octubre de 2011, por cuyo conducto dispuso resolver, entiéndase revocar, la donación hecha al Fondo de Seguridad Social de la Mujer y el Niño (FISMU) (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Debido a su inconformidad, la afectada interpuso un recurso de reconsideración en contra del mencionado acto administrativo, el cual fue decidido mediante la Resolución 019-AL-ALVF de 16 de agosto de 2013, a través de la cual el Viceministro de Finanzas mantuvo en todas sus partes lo dispuesto anteriormente (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial).

Luego de agotar la vía gubernativa de la forma ya mencionada, la recurrente ha concurrido ante la Sala mediante la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en estudio.

#### **IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.**

Como hemos señalado, la actora aduce la infracción de los artículos 34, 49, 52, 62, 69 y 75 de la Ley 38 de 2000, cuyos cargos de ilegalidad procedemos a analizar de la siguiente manera:

1. En primer lugar, debemos señalar que descartaremos de nuestro análisis el cargo de infracción relativo al artículo 62 de la Ley 38 de 2000, ya que el texto citado por la actora no se encontraba vigente a la fecha en la que se emitió el acto objeto de reparo.

En efecto, tanto el precepto reproducido de manera textual en la demanda como el concepto de la violación expuesto por la recurrente, corresponden al tenor literal vigente con anterioridad a la aprobación de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, publicada en la Gaceta Oficial 26,396-B de 26 de octubre de 2009, que en

su artículo 3 modificó la norma que la demandante invoca como infringida, suprimiendo toda referencia a la consulta previa que debía efectuarse a distintas instancias del Ministerio Público antes de proceder a la revocatoria de un acto administrativo, por lo que mal podría la recurrente exigir que, en su situación particular, se diera el cumplimiento de un procedimiento que no resultaba aplicable el 3 de octubre de 2011, fecha en la cual se dictó el acto acusado.

2. Por otra parte, la apoderada judicial del Fondo de Seguridad Social de la Mujer y el Niño (FISMU) sustenta la infracción de los artículos 34, 49, 52, 69 y 75 de la Ley 38 de 2000 señalando, en lo medular, que la entidad demandada revocó la donación con la cual había sido beneficiada, sin que su mandante hubiera sido citada a un proceso, a fin de que realizara los descargos correspondientes, a pesar de que dicho acto afectaba sus derechos, por lo que considera que ello provocó su indefensión y la violación al debido proceso (Cfr. foja 8 del expediente judicial y 13 del expediente judicial).

Cuestiona, además, que el proceso no se desarrolló conforme a los principios instituidos en la Ley 38 de 2000 y demás normas pertinentes, pues, la Dirección de Bienes Patrimoniales procedió a adoptar su decisión sin tomar en consideración las condiciones bajo las cuales había gravado con una hipoteca la finca 66784, antes descrita, ya que, según señala, lo que se hizo fue para desarrollar un proyecto habitacional cónsono con los fines para los cuales se había hecho la donación (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, la recurrente aduce que la entidad realizó una mala interpretación de la cláusula sexta del contrato de donación protocolizado en la Escritura Pública 8425 de 12 de julio de 2006, debido a que la misma contemplaba dos supuestos por los cuales se podía revocar la donación y que en su caso no se había demostrado que éstos hubiesen ocurrido. En tal sentido, expresa que no consta que se haya practicado prueba alguna que acredite la

situación real del gravamen constituido sobre la finca 66794, de manera tal que, a su juicio, el criterio de la entidad no fue objetivo (Cfr. foja 9, 10 y 12 del expediente judicial).

Contrario a lo indicado por la apoderada judicial de la actora, este Despacho observa que al emitirse la Resolución 353-11 de 3 de octubre de 2013, la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas no infringió el procedimiento administrativo ni desconoció derecho alguno de la parte actora, debido a que su actuación estuvo sustentada, entre otras normas, en las disposiciones especiales establecidas en el Código Fiscal, el Decreto Ejecutivo 34 del 3 de mayo de 1985 y en el propio contrato de donación, tal como lo explicaremos a continuación.

Como hemos expresado anteriormente, el Banco Hipotecario Nacional, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, le transfirió a la Nación, a título gratuito, un lote de terreno y ésta, a su vez, lo donó al Fondo de Seguridad Social de la Mujer y el Niño (FISMU), lo que quedó consignado en el contrato de donación al que ya nos hemos referido, en cuya cláusula sexta se incluyó una limitación de dominio sobre el bien recibido, que debía ser cumplida por la recurrente, y que era del tenor siguiente:

“SEXTA: Declara LA NACIÓN que si el FONDO SEGURIDAD SOCIAL DE LA MUJER Y DEL NIÑO (FISMU), en un plazo de cinco (5) años, contados a partir de la inscripción de la presente escritura, gravara o destinase el globo de terreno descrito en la cláusula primera de esta escritura pública, a usos o propósitos distintos al recogido en este documento, la presente donación quedará revocada de pleno derecho y en consecuencia, el lote revertirá al patrimonio de LA NACIÓN.” (Cfr. foja 16 y 67 del expediente judicial). (El subrayado es nuestro).

De la lectura de esta estipulación contractual se desprende que la donación hecha a favor de la recurrente podía ser revocada de pleno derecho por la Nación, si en un plazo de cinco años contados a partir de la inscripción: el beneficiario

procediera a gravar el bien inmueble objeto de donación o lo destinara a usos o propósitos distintos a los establecidos (Cfr. fojas 16 y 67 del expediente judicial).

No obstante, actuando en contra de lo pactado, el Fondo de Seguridad Social de la Mujer y el Niño (FISMU) procedió con posterioridad a la inscripción de la Escritura Pública 8425 de 12 de julio de 2006, hecho ocurrido el 18 de octubre de 2006, a suscribir con la Fundación Panameña para la Vivienda Cooperativa (FUNDAVICO) un contrato de préstamo que fue respaldado por una garantía hipotecaria y anticrética que recayó sobre la finca 666784, nacida del globo de terreno donado; gravamen que fue inscrito en el Registro Público el 20 de diciembre de 2006, es decir, cuando sólo habían transcurrido dos meses desde que se había materializado la donación, incumpliendo de esta forma lo pactado (Cfr. foja 16, 19, 20, 66 y 67 del expediente judicial).

Conforme se manifiesta en la Resolución 353-11 de 3 de octubre de 2013, con la acción antes descrita la recurrente, además, puso en peligro el propósito por el cual se le había materializado la referida donación, pues, no pudo hacer frente al préstamo que había adquirido con FUNDAVICO, lo que motivó que esta última interpusiera un proceso ejecutivo hipotecario ante el Juzgado Cuarto de Circuito de Chiriquí, el cual, a través del Auto 027 de 10 de agosto de 2011, admitió dicha acción, libró mandamiento de pago en contra del Fondo de Seguridad Social de la Mujer y el Niño (FISMU) y decretó embargo sobre la finca 66784, recibida en donación (Cfr. foja 16, 19, 20, 66 y 67 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas procedió a emitir el acto impugnado, revocando la donación hecha a nombre de la demandante; actuación debidamente sustentada, no sólo en la cláusula sexta del contrato protocolizado en la Escritura Pública 8425 de 12 de julio de 2006, sino también, entre otras

normas, en los artículo artículos 26-A y 26-B del Código Fiscal que son del tenor siguiente:

**“Artículo 26-A.** Cuando el Consejo de Gabinete así lo autorice, previo concepto favorable de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa, el Estado podrá enajenar, a título de donación, bienes inmuebles estatales a favor de las fundaciones y asociaciones de interés público reconocidas por el Órgano Ejecutivo o por ley especial, que tengan por objeto asistencia y la beneficencia social, así como a las iglesias a que se refiere el numeral 10 del artículo 535 de este Código.”

**“Artículo 26-B.** En los casos a que se refiere el artículo anterior, antes de que se efectúe la donación, se determinará el uso a que será destinado el bien inmueble de que se trate.

El donatario no podrá destinar el bien a usos y propósitos diferentes a los así estipulados. Tales estipulaciones se especificarán en la escritura contentiva de la donación y tendrán el carácter de limitaciones al derecho de dominio del donatario sobre el inmueble. El incumplimiento de dichos pactos hará que el bien revierta al Estado.” (El subrayado es de esta Procuraduría).

De la lectura de las normas antes indicadas, se infiere la potestad que le asiste al Estado en el sentido de revocar, sin mayores trámites procedimentales, aquellas donaciones en las que los donatarios hubieran dado al bien objeto de la misma un uso, propósito o destino distintos al pactado en las cláusulas o estipulaciones mediante las cuales la Nación, en su condición de donante, le impuso ciertas limitaciones al dominio.

En el proceso en estudio, ha quedado acreditado que el Fondo de Seguridad Social de la Mujer y el Niño (FISMU) desconoció la limitación de dominio establecida en la cláusula sexta del contrato de donación protocolizado mediante la Escritura Pública 8425 de 12 de julio de 2006, al haber gravado el lote de terreno que le había sido transferido, con lo cual incumplió el objetivo de lo pactado y, además, puso en peligro la finalidad de la misma; motivo por el cual la entidad demandada procedió a emitir la resolución impugnada para revocar de pleno derecho tal donación (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).



En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 353-11 de 3 de octubre de 2011, emitida por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se denieguen las peticiones de la parte actora.

## **V. Pruebas.**

1. Objetamos, por ineficaces, las prueba documentales visibles a fojas 25, 26, 28, 29, 44 y 45 del expediente judicial, por constituir copias simples de documentos públicos que no han sido autenticadas por la autoridad encargada de la custodia de su original, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial que, como condición indispensable para que se puedan incorporar al proceso pruebas de esta naturaleza, exige que las mismas se presenten en su forma original o mediante copias debidamente autenticadas;

2. También se objetan, por ineficaces, las pruebas visibles en las fojas 22 a 24, 27, 41 a 43, 48 y 49 del expediente judicial, por incumplir el requisito de autenticidad establecido en el artículo 833 del Código Judicial, pues, en los mismos sólo se observa un sello redondo del Centro de Documentación Judicial, Sección de Archivo Judicial, del Tercero Distrito Judicial, sin que pueda advertirse la firma del funcionario custodio de sus originales, lo que es contrario al criterio establecido por la Sala en Auto de 20 de febrero de 2014, al indicar:

“... el actor acompañó el libelo de demanda, con copias que contienen solamente el sello redondo de la autoridad custodia del documento, y lo correcto, es que debe contener además el sello fresco u original donde se deje constancia, que el documento es fiel copia de su original debidamente firmado, por el funcionario que custodia el mismo.” (El subrayado es nuestro) ;

3. De igual manera, se objeta, por ineficaz, el documento visible en las fojas 30 a 32 del expediente judicial, pues, el sello de autenticación que lo haría viable no se encuentra lleno por el funcionario custodio de su original; y

4. Finalmente, se objetan los documentos visibles en las fojas 50 y 55 a 60 del expediente judicial, pues, éstos son copias de documentos públicos que no fueron cotejados con sus originales, sino con copias autenticadas de los mismos, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

5. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**VI. Derecho:** Se niega el invocado en la demanda.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 716-13