

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 421

Panamá, 18 de abril de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Lau & Dudley abogados, actuando en nombre y representación de la sociedad **Fundación La Concordia**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 040-16 de 11 de julio de 2016, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de conclusión.**

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Tal como lo expresamos en nuestro escrito de contestación de la demanda, no le asiste razón a la **Fundación La Concordia** en lo que respecta a su pretensión, dirigida para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 040-16 de 11 de julio de 2016, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**, a través de la cual se declara incumplida la obligación pactada en la cláusula sexta de la Escritura Pública 29 de 10 de septiembre de 2012, por medio de la cual se segregó el lote de terreno 9354, con una superficie de 1538.26m<sup>2</sup>, ubicado en la comunidad de Pedro Miguel, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá y se traspasó a favor de la **Fundación La Concordia**, constituyendo la finca 402303, inscrita al documento Redi 2260648 en el Registro Público. Este acto administrativo fue **notificado a la parte interesada el 14 de julio de 2016** (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

Antes de iniciar nuestro análisis jurídico respecto a los cargos de infracción propuestos por el recurrente, debemos aclarar que aquellos cargos de ilegalidad fundamentados en los artículos 69 y 104 de la Ley 56 de 1995 no serán valorados; toda vez que de acuerdo a las piezas procesales que reposan en el expediente judicial la subasta de bienes públicos que da origen a la Escritura Pública 29 de 10 de septiembre de 2010, sobre la cual versa el acto impugnado, data del año 2010; por lo que la normativa aplicable es el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y no la invocada por el demandante que además se encuentra derogada.

En esa oportunidad, este Despacho se opuso a los cargos de ilegalidad explicados en la acción que nos ocupa; puesto que tal como lo sustenta la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, en su informe de conducta al señalar que a través de la Resolución 143-2010 de 23 de diciembre de 2010, se adjudicó a la **Fundación La Concordia** la subasta de Bienes Públicos 2010-0-16-0-08-SB-001315, sobre la venta del terreno 9354, con una superficie de 1538.26m<sup>2</sup>, ubicado en la comunidad de Pedro Miguel, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá; la compraventa se protocolizó mediante la Escritura Pública 29 de 10 de septiembre de 2012, con la cual se segregó y traspasó el terreno en referencia, la cual fue inscrita el 11 de octubre de 2012, en el Registro Público de Panamá, constituyendo la finca 402303 (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, la entidad demandada aclara que de la lectura de la Cláusula Sexta de la citada Escritura Pública 29 de 10 de septiembre de 2012, se desprende el compromiso de la **Fundación La Concordia** a realizar una inversión no inferior a los ciento sesenta y nueve mil doscientos ocho balboas con sesenta centésimos (B/.169,208.60), y a ejecutar la obra en un período de tres (3) años, contados a partir de la inscripción de Escritura Pública en el Registro Público de Panamá, a saber, el 11 de octubre de 2012 (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Sobre el particular, también advierte la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, que **las cláusulas sexta y octava del punto 1 denominado “Obligaciones de la Compradora” contenido en el Capítulo III respecto a “Especificaciones Técnicas”** consagradas en la referida Escritura Pública 29 de 10 de septiembre de 2012, disponen que la **Fundación La Concordia, debía destinar el bien para los usos establecidos por las normas de zonificación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y realizar su proyecto de forma tal que cumpliera con las normas legales establecidas** (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Ante el escenario expuesto, reiteramos que la entidad demandada actuó conforme a Derecho, principalmente cuando se observa que el Departamento de Asesoría Legal, a través del Memorando MEF-UABR-DAL-274-2015 de 22 de mayo de 2015, explica a la **Fundación La Concordia que el código de ordenamiento territorial de uso mixto fue establecido por la Ley 21 de 2 de julio de 1997, por la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal** (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Dicho lo anterior, este Despacho considera que los cargos de infracción planteados por la demandante deben ser desestimados a luz de los hechos ciertos contenidos en el contrato, que refieren **el incumplimiento** en el que incurrió la **Fundación La Concordia, ya que esta contaba con tres (3) años para la realización de la inversión mínima y la ejecución de la obra, a partir de la inscripción en el Registro Público de Panamá de la Escritura Pública número 29 de 10 de septiembre de 2012, lo que ocurrió el día 11 de octubre de 2012, en tal sentido, la fundación hoy demandante sólo tenía hasta el 11 de octubre de 2015, para cumplir con los compromisos contractuales de conformidad con lo pactado; sin embargo, tal como se desprende de las inspecciones realizadas al predio, por la entidad demandada, ello no se cumplió por parte de la contratista** (Cfr. fojas 26-27 del expediente judicial).

Queda claro que el contrato fue incumplido y aunado a esa realidad, cabe advertir que los señalamientos de infracción de los artículos 976, 986, 991 y 1107 del Código Civil, tampoco tienen asidero jurídico, puesto que, reiteramos, las cláusulas sexta y octava del contrato pactado entre la **Fundación La Concordia y la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**, claramente señalan que la **fundación debía destinar el bien de conformidad con las normas de zonificación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, las cuales señalan que es de uso residencial, por lo que la entidad demandada no incurrió en dolo o negligencia como quiere afirmar la demandante, y por el contrario, dichas disposiciones advierten que la validez y cumplimiento del contrato no está al arbitrio de uno solo de los contratantes, sino que ambos convinieron sus responsabilidades (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

#### **Actividad probatoria**

En el Auto de Pruebas 94 de 2 de marzo de 2017, se admitieron, entre otras, pruebas documentales como el Certificado original del Registro Público de Panamá 741746 de 18 de octubre de 2016, donde consta la existencia de la fundación; la copia autenticada del acto impugnado, es decir, la Resolución 040-16 de 11 de julio de 2016; la copia autenticada del acto confirmatorio, a saber, la Resolución 042-16 de 5 de agosto de 2016 (Cfr. Fojas 15, 16-18, 19-20 del expediente judicial).

Así mismo, observamos pruebas de informes con la cual se solicita al Ministerio de Economía y Finanzas, remita copia autenticada del expediente administrativo y del Contrato de Subasta de Bienes Públicos; de igual forma se solicita al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, certifique la zonificación, sus restricciones y si ésta ha cambiado en alguna ocasión, las cuales a nuestro juicio respaldan las actuaciones administrativas de la entidad demandada; ya que tal como hemos mencionado en el desarrollo de nuestro criterio, las cláusulas sexta y octava de la Escritura Pública 29 de 10

de septiembre de 2012; claramente establecen lo que para una mejor comprensión nos permitimos transcribir, veamos:

**“SEXTA: DESTINO DEL BIEN.** Declara LA NACIÓN y así lo acepta LA COMPRADORA, que la finca que resulte de la segregación del lote número nueve mil trescientos cincuenta cuatro (9354), que se da en venta a través de este contrato **será destinado para los usos establecidos por las normas de zonificación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).** La inversión no será inferior al cien por ciento (100%) del valor estimado para este lote, estipulado por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, o sea CIENTO SESENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS OCHO BALBOAS CON SESENTA CENTÉSIMOS (B/.169,208.60). **LA COMPRADORA tendrá hasta tres (3) años para la ejecución de la obra cuya inversión mínima se encuentra especificada en el Contrato de Compraventa. Si vencido el plazo máximo para la ejecución de la obra no ha concluido LA COMPRADORA la misma, LA NACIÓN procederá a solicitar la rescisión del contrato de compraventa por constituir la ejecución de la obra una condición resolutive tácita del contrato que implicó el traspaso del inmueble y/o sus mejoras.**

...  
**OCTAVA: OBLIGACIONES DE LA COMPRADORA.** Tendrá las siguientes obligaciones de carácter general, una vez se perfeccione el presente contrato: Mantener a LA NACIÓN, libre de cualquier responsabilidad por daños a terceras personas, causados por la construcción del bien descrito en la Cláusula Segunda; **LA COMPRADORA, se compromete a mantener el terreno mencionado, libre de malezas y desechos durante el período previo al inicio del proyecto. Cumplir con las leyes y reglamentos vigentes o que se dicten en el futuro emanadas de autoridades públicas competentes,** relacionadas con policía, reglamentación del comercio y del turismo, sanidad, seguridad social, normas de seguridad industrial y de aseo, servidumbres y protección del régimen ecológico y medio ambiente, que sean aplicables al bien antes indicado, descrito en la Cláusula Segunda... **El proyecto deberá realizarse de forma tal que cumpla con las normas y exigencias legales establecidas** por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), la Autoridad Aeronáutica Civil (AAC) en lo que concierne a la superficie limitadora de obstáculos en las áreas aledañas a aeropuertos, la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Vivienda (MIVI), el Ministerio de Economía y Finanzas y demás autoridades competentes.” (El resaltado es nuestro).

También se admite la práctica de una prueba pericial en la cual se solicita a un Contador Público Autorizado determine los costos y gastos invertidos por la **Fundación La Concordia**; con la cual esta última intenta acreditar que ha cumplido con el monto de inversión; sin embargo, el supuesto jurídico de la Cláusula Sexta sobre el cual se fundamenta la rescisión del contrato bajo análisis, **no sólo establece el cumplimiento de**

**una inversión mínima sino la ejecución de la obra en el término de tres (3) años, lo que no ha ocurrido**, trayendo como consecuencia que la entidad demandada emitiera la Resolución 040-16 de 11 de julio de 2016, cuya legalidad ocupa nuestra atención.

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3° Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015).

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen el recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (el subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique.

Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguno de los documentos aportados en la demanda por la recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas vertidas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por ella.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 040-16 de 11 de julio de 2016, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.**

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 670-16