

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 017

Panamá, 6 de enero de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda**

El licenciado **Aurelio Guzmán Muñoz**, en representación de **Fundación Patronato del Cementerio de San Miguelito (FUPACESMI)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 019-2008 de 22 de febrero de 2008, emitida por el **secretario ejecutivo de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante ese Tribunal 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, se contestan de la siguiente manera.**

**Primero:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 83 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 83 y 84 del expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 84 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fojas 39 a 44 del expediente judicial).

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

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

**Séptimo:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

**II. Normas que se aducen infringidas y conceptos de las supuestas infracciones.**

**a.** Los literales a y b del punto segundo, y el punto cuarto de la resolución administrativa 296-03 de 20 de mayo de 2003, por la cual la ahora desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica le asignó a la Fundación Patronato del Cementerio de San Miguelito el uso, a título gratuito, por un período de 20 años prorrogables, de un polígono de terreno de 20 hectáreas, ubicado al Este de la Autopista de Panamá - Colón, distrito y provincia de Panamá, para ejecutar en éste la construcción del cementerio de San Miguelito.

**b.** El decreto ejecutivo 67 de 25 de mayo de 2006, por el cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, dentro de la estructura administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas.

**c.** El artículo 2 del decreto ejecutivo 13 de 5 de febrero de 2007, por el cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos.

**d.** El artículo 34 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la

Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones especiales.

e. Los artículos 104 y 106 de la ley 56 de 27 de diciembre de 1995, por la cual se regula la contratación pública y se dictan otras disposiciones.

Los conceptos de violación de las normas supuestamente infringidas, se encuentran sustentados de la foja 26 a la 34 del expediente judicial.

### **III. Antecedentes.**

El Administrador General de la ahora desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica, a través de la resolución administrativa 296-03 de 20 de mayo de 2003 le asignó a la Fundación Patronato del Cementerio de San Miguelito, a título gratuito y por un período de 20 años prorrogables, un polígono de terreno de veinte hectáreas ubicado al Este de la autopista de Panamá-Colón, distrito y provincia de Panamá, para ejecutar en éste la construcción del cementerio de San Miguelito.

En el punto cuarto de dicho acto administrativo se le advertía a la fundación beneficiada que si transcurridos 2 años, contados a partir de la firma del documento, ella no hubiese hecho debido uso del bien asignado, la resolución quedaría sin efecto y la Autoridad de la Región Interoceánica podría disponer nuevamente del bien. El mismo documento también indicaba que la asignación de uso implicaba, además de la construcción del cementerio, la protección, rehabilitación, mantenimiento y aseo del bien inmueble en cuestión.

Posteriormente, al transferirse al Ministerio de Economía y Finanzas las funciones de custodia y administración de los bienes de propiedad de la nación, así como las demás atribuciones que ejercía la Autoridad de la Región Interoceánica hasta el 31 de diciembre de 2005, se creó en dicho ministerio la Unidad Administrativa de los Bienes Revertidos, a fin de custodiar, conservar y administrar aquellos bienes revertidos que, por su condición particular, así lo requieran.

Tal como se puede observar en las pruebas documentales aportadas por la institución demandada (fojas 55 a 82), luego de distintas inspecciones efectuadas en el área y haberse cursado distintas comunicaciones entre las partes involucradas, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, emitió la resolución 019-2008 de 22 de febrero de 2008, por cuyo conducto decidió dejar sin efecto, de pleno derecho, la resolución administrativa 296-03 de 20 de mayo de 2003.

Esta decisión fue adoptada tomando en consideración el incumplimiento observado por parte de la Fundación Patronato del Cementerio de San Miguelito, de los literales a y b del punto segundo y el punto cuarto de la referida resolución.

**IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la institución demandada.**

En cuanto a la supuesta violación de los literales a y b del punto segundo, y el punto cuarto de la resolución administrativa 296 de 20 de mayo de 2003, nos permitimos

señalar que los mismos contienen las condiciones que debía cumplir la Fundación Patronato del Cementerio de San Miguelito con motivo de la asignación del bien inmueble antes descrito. Igualmente contemplaban que el incumplimiento de dichas condiciones en un plazo determinado, daría como resultado que el bien asignado quedara nuevamente a disposición de la Autoridad de la Región Interoceánica, cuyas funciones hoy son responsabilidad de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Al efectuar el análisis de las primeras disposiciones que la demandante estima infringidas, es decir, los literales **a** y **b** del punto segundo y el punto cuarto de la resolución administrativa 296 de 20 de mayo de 2003, esta Procuraduría estima oportuno advertir que éstas no son **normas legales o reglamentarias** que contengan derechos subjetivos susceptibles de ser vulnerados. Por el contrario, las supuestas "normas infringidas" constituyen obligaciones de hacer a cargo de la demandante, de cuyo cumplimiento dependía la vigencia de la asignación de un bien inmueble hecha por la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica a favor de la fundación demandante.

En cuanto a la importancia de confrontar el acto administrativo acusado con normas legales o reglamentarias a fin de determinar su legalidad, esa Sala ha manifestado mediante auto de 12 de agosto de 2003, lo que a continuación citamos:

"No se hizo en el referido apartado una confrontación entre los actos atacados

**y alguna norma legal o reglamentaria, dirigida a demostrar a la Sala la supuesta ilegalidad de aquellos actos."**

(El resaltado es nuestro).

Respecto a la alegada infracción del decreto ejecutivo 67 de 25 de mayo de 2006, observamos que la demandante señala infringido el decreto ejecutivo en su conjunto, sin hacer una exposición clara e individualizada de aquellos artículos de dicha excerpta reglamentaria supuestamente vulnerados; por lo que este Despacho considera que se debe desestimar dicho cargo.

Conforme ha indicado ese Tribunal en fallo de 12 de abril de 2007, cuya parte pertinente se transcribe a continuación, el demandante debe individualizar las normas legales que estima infringidas, y, así mismo, exponer el concepto de la violación que alega con respecto a cada una de ellas, situación que en forma alguna se observa en esta ocasión.

"Las razones del incumplimiento se explican porque el actor en el apartado de la norma legal violentada alega como infringida la Ley N°1 de 10 de enero de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, sin particularizar o especificar que disposiciones de esta ley estima violadas ni exponer cómo se constituyó la violación ni bajo que concepto.

En este sentido la Sala ha reiterado que es necesario expresar la disposición o disposiciones de forma particularizada de las leyes que se estimen violadas por el acto recurrido y debe exponerse de manera razonada el concepto de la violación respecto de cada una de ellas para que el tribunal pueda hacer el correspondiente análisis

de los cargos expuestos... (Subrayado es nuestro).

El apoderado judicial de la parte actora también estima infringido el artículo 2 del decreto ejecutivo 13 de 5 de febrero de 2007, por el cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos, el cual establece lo siguiente:

“La Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos garantizará la eficacia, el mayor orden y transparencia en el proceso de disposición de los bienes revertidos, que lleva a cabo la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, para lo cual adoptará mediante actas, las recomendaciones pertinentes al señor Ministro de Economía y Finanzas.”

Si bien es cierto que, conforme al tenor literal de la norma previamente transcrita, la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos tiene la atribución de hacer recomendaciones al ministro del ramo en cuanto a procesos de disposición de bienes revertidos, no lo es menos que esta norma no resulta aplicable al caso que hoy nos ocupa, toda vez que, como hemos expresado en líneas anteriores, el acto administrativo atacado sólo se limitó a dejar sin efecto una resolución administrativa que contenía en sí misma las condiciones que debía cumplir en determinado plazo la Fundación Patronato del Cementerio de San Miguelito y la consecuencia de su inobservancia, lo que de manera alguna puede ser considerado como un acto de disposición del bien inmueble asignado a favor de ésta. Por tal razón, no se hacía legalmente necesario recurrir a un informe de la referida Comisión Interinstitucional, como paso previo para

la adopción de una decisión administrativa que, como se ha dicho, no involucra acto alguno de disposición de un bien revertido.

A juicio de la demandante, el acto impugnado también ha infringido el artículo 34 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece los principios con arreglo a los cuales han de efectuarse las actuaciones administrativas; sin embargo, siendo esta norma de naturaleza programática no contiene derecho subjetivo alguno susceptible de ser vulnerado, ni ha sido relacionada con otras normas que consagren derechos exigibles, por lo que deviene en infundada la alegación de la supuesta infracción.

Al referirse a la imposibilidad de alegar la infracción de normas programáticas, ese Tribunal ha señalado en fallos de 1 de julio de 1993 y 7 de septiembre de 2000, los criterios que se recogen en su parte medular:

1 de julio de 1993.

"También, indicamos que en líneas anteriores manifestamos **que las normas programáticas, no pueden ser objeto de violación**, ya que ellas establecen lineamientos generales en que se busca determinada legislación. El artículo 2 del Código de Trabajo, es otra disposición programática, que difícilmente puede ser violentada. En este mismo sentido, al no contener dicho precepto legal derechos susceptibles de ser alterados, mal puede acusarse al Decreto N°22 de 31 de enero de 1992, violatorio de la excerta legal antes mencionado. Por lo anterior, **no prospera el cargo endilgado.**"

7 de septiembre de 2000.

"Según jurisprudencia abundante de la Corte Suprema de Justicia, **las normas programáticas**, que por poseer un



contenido finalístico dependen de su debida implementación, **sólo pueden ser violadas si dicho conculcamiento dice relación con alguna o algunas otras normas legales que consagren derechos u obligaciones efectivamente exigibles.** (El resaltado es nuestro).

Según alega la recurrente también se han infringido los artículos 104 y 106 de la ley 56 de 1995 sobre Contratación Pública, indicando en tal sentido que dichas normas estaban vigentes al momento de emitirse la resolución administrativa 296-03 de 20 de mayo de 2003, a la cual ya nos hemos referido previamente.

No obstante lo indicado por el actor al sustentar los cargos de infracción a las disposiciones legales antes señaladas, este Despacho advierte que sus afirmaciones carecen de sustento jurídico, toda vez que las normas de la ley 56 de 1995, ahora derogada, de manera alguna resultaban aplicables al acto administrativo contenido en la resolución 296-03 de 20 de mayo de 2003, al no ser ésta un contrato celebrado por el Estado, o ninguna de sus entidades semiautónomas, con el objeto de efectuar una obra pública, adquirir o arrendar un bien, prestar un servicio, operar o administrar bienes, ni mucho menos llevar a efecto la gestión de una función administrativa, tal como lo contemplaba el artículo 1 de la referida ley.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la resolución 019-2008 de 22 de febrero de 2008, emitida por el **secretario ejecutivo de la**

**Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas** y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

**V. Pruebas:** Se objeta, por inconducente, la prueba documental identificada en la demanda con el número 4, dentro del acápite de pruebas, por tratarse de informes de ingresos y egresos de la Fundación Patronato del Cementerio de San Miguelito de los años 2000 a 2005, que no se ciñen a los hechos discutidos en el proceso bajo análisis.

**VI. Derecho:** Se niega el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**