

Notifíquese Y CÚMPLASE,

VICTOR L. BENAVIDES P.  
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS RANGEL CASTILLO EN REPRESENTACIÓN DE EVELYN THELMA MASON HENRY, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN DE FORMALIZACIÓN DE CONTRATO N 04-2009 DEL 12 DE MARZO DE 2009, EMITIDA POR LA COMISION DE VIVIENDA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARRENDAMIENTO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, SEIS (6) DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE (2015)

|             |   |
|-------------|---|
| Tribunal:   | Corte Suprema de Justicia, Panamá                       |
| Sala:       | Tercera de lo Contencioso Administrativo                |
| Ponente:    | Abel Augusto Zamorano                                   |
| Fecha:      | 06 de abril de 2015                                     |
| Materia:    | Acción contenciosa administrativa<br>Plena Jurisdicción |
| Expediente: | 287-10  |

VISTOS:

El Lcdo. Carlos Rangel Castillo, actuando en representación de EVELYN THELMA MASON HENRY, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Formalización de Contrato N° 04-2009 del 12 de marzo de 2009, emitida por la Comisión de Vivienda de la Dirección General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto demandado se resuelve aprobar la Solicitud de Formalización de Contrato de Arrendamiento N°04-2009, dictada por la Comisión de Vivienda, dentro del procedimiento iniciado por la señora MAYLA ULISSA FOSTER ALLEN contra la señora EVELYN THELMA MASSON HENRY, con relación a la casa #356, ubicada en el Corregimiento de Tocumen, Ciudad Belén, Urbanización Villa Belén. Esta decisión fue confirmada mediante la Resolución N°06-2006 de 9 de diciembre de 2009, emitida por la Dirección General de Arrendamientos.

#### I. ANTECEDENTES

Entre los hechos u omisiones fundamentales de la acción el representante de la parte actora afirma que, a pesar de demostrar fehacientemente ante la Dirección General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda, que la verdadera dueña de la casa es la señora EVELYN MASON, se procedió a autorizar la confección de un contrato de arrendamiento que lesiona sus derechos, por cuanto a la postre la señora MAYALA ULISSA FOSTER podrá de manera injusta despojar a su representada del bien que le pertenece.

Señala que mientras su representada se encontraba en los Estados Unidos tramitando su jubilación, solicitó a la madre de la señora Foster el favor de que le tramitara la compra de una vivienda en Panamá, para tener un lugar donde vivir a su regreso, ofreciéndose para ello la señora Foster, motivo por el cual envió el dinero necesario para ello.

Manifiesta que su representada, la señora Mason, ignora la forma en que la señora Foster obtuvo la vivienda, y que al tener conocimiento de que la hipoteca estaba a nombre de la señora Foster, le solicitó que realizara los trámites pertinentes para que se cambiara y se pusiera a su nombre, asunto para lo cual, sostiene que la señora Foster se mostró evasiva.

También agrega que la señora Mason presentó ante el Ministerio Público proceso por estafa, luego de no obtener resultados en la Audiencia de Conciliación realizada ante dicha institución, siendo llamada a juicio la señora Foster.

Por último, alega que las resoluciones demandadas fueron dictadas a pesar de que se demostró fehacientemente los hechos señalados en los párrafos precedentes, fundamentándose sólo en la información errada contenida en el Certificado de Registro Público y que en el Contrato de Hipoteca aparece el nombre por acomodación de la señora MAYLA FOSTER.

Como disposiciones legales infringidas figuran los artículos 5 y 15 de la Ley No.93 de 4 de octubre de 1973, cuyos textos la Sala transcribe:

"ARTICULO 5: Todo contrato de arrendamiento deberá formalizarse por escrito en formatos suministrados por la Dirección General de arrendamientos, expresará: fecha, nombre, apellidos, números de cédula de identidad personal y domicilio de los contratantes; el bien inmueble o parte del que comprenda el arrendamiento con expresión del número, calle o plaza y corregimiento en que esté ubicado, número catastral de la finca, tomo y folio de su inscripción y cualesquiera otras indicaciones sobre la misma; valor en dinero que representa el canon de arrendamiento; aunque se convenga el pago en servicios o en especie distintas; el término de duración; y el destino que se le da al inmueble arrendado."

"ARTICULO 15: Son nulas y por lo tanto no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un contrato de arrendamiento o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de derecho alguno reconocido a favor del arrendatario."

Estima el apoderado judicial de la demandante que se ha violado "el contenido del artículo 5 de la Ley No.93 de 4 de octubre de 1973, en el concepto de violación directa por aplicación indebida ya que con la solicitud de la mencionada formalización, la actora obvió la presentación de los elementos indispensables tales como señalamiento del Número Catastral de la Finca, y demás ubicaciones de la misma, como la demostración clara de la propiedad del bien inmueble."

Con respecto a la violación del artículo 15 de la misma excerta legal, estima que la infracción ocurre por aplicación directa, por cuanto quedó plenamente demostrado que la peticionaria MAYLA ULISSA FOSTER aparece como deudora en la Hipoteca de la residencia de la señora EVELYN MASON, quien ha sido la única que paga las mensualidades de la hipoteca de su residencia, desconociéndose el derecho de la señora Mason.

La demanda en cuestión fue admitida mediante resolución de treinta y uno de marzo de 2010, y se hizo traslado de la misma al Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y a la Procuraduría de la Administración.

## II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En Nota N°DGA-14900-2348-2010 de 14 de abril de 2010, la Directora General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, rindió el respectivo informe explicativo de conducta requerido por esta Superioridad, haciendo un recuento del procedimiento administrativo de solicitud de contrato que nos ocupa, llevado a cabo por esa institución, señalando que luego de valorar las pruebas aducidas, los Comisionados solicitan al Registro Público de Panamá certificación en la que se señalara quién era el propietario de la finca 116693, producto de la controversia, y que al establecerse la propiedad de la misma, se emite la resolución demandada, basados en que se presentó la documentación que demuestra la relación arrendaticia entre Evelyn Mason Henry y Mayla Foster.

## III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por su parte, la Procuradora de la Administración, mediante la Vista Fiscal N°1012 de 8 de septiembre de 2010, visible de fojas 119 a 125 del expediente, solicita a esta Sala que se declare que no es ilegal la resolución demandada, señalando que no se ha acreditado que se haya producido infracción alguna de las normas invocadas por la parte actora.

Sustenta su solicitud en que el procedimiento administrativo ventilado ante la Comisión de Vivienda, se llevó conforme a las exigencias del Decreto Ejecutivo No.87 de 28 de septiembre de 1993 y la Ley No.93 de 4 de octubre de 1993, y que el conflicto planteado por la parte actora, es de naturaleza civil sobre la propiedad de un bien inmueble, situación que no es posible resolver por medio de esta jurisdicción, y aún cuando pudiese considerarse nula la resolución que se demanda, ello no resolvería en modo alguno la controversia civil.

Agrega que, la certificación expedida por el Registro Público, identificada con el número 846687, acredita que Mayla Ulissa Allen, con cédula de identidad personal No.8-710-980, es propietaria de la Finca No.116693, condición jurídica que no le ha sido desconocida mediante sentencia firme de Tribunal competente, razón por la cual se ha presentado la documentación que da constancia de la relación arrendaticia, lo que conlleva la Formalización del Contrato de Arrendamiento.

## DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; Tribunal competente para conocer del negocio jurídico planteado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 97 del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley No.135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No.33 de 1946, pasar a dirimir el fondo del presente litigio para determinar si la actuación de la autoridad administrativa se realizó en contravención de las normas que la parte actora aduce como violada.

De forma previa, es relevante mencionar que la señora Evelyn Thelma Mason Henry comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la Resolución de Formalización de Contrato N°04-2009 del 12 de marzo de 2009, emitida por la Comisión de Vivienda de la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, acto a través del cual se resuelve aprobar la solicitud de formalización de Contrato de

Arrendamiento, instaurada por la señora Mayla Ulissa Foster Allen en su contra, de la vivienda #356, ubicada en el Corregimiento de Tocumen, Ciudad Belén, Urbanización Villa Belén.

Luego de analizados los hechos, las normas que se estiman vulneradas y derechos invocados por la parte actora, se aprecia que la nulidad del acto demandado es fundamentada en la violación de los artículos 5 y 15 de la Ley No.93 de 4 de octubre de 1973, que tratan sobre cómo deben ser formalizados los contratos de arrendamiento y la información que debe suministrarse, y las estipulaciones que deben ser consideradas nulas en dichas contrataciones, respectivamente. Esencialmente, las violaciones se sustentan en el incumplimiento de suministrar la información requerida al momento de hacer la solicitud y en el desconocimiento del hecho de que la actora es la verdadera dueña del inmueble que se le pretende arrendar, motivo por el cual considera nula cualquier estipulación del contrato de arrendamiento.

Al respecto, es importante destacar que mediante la Ley No.93 de 4 de octubre de 1973, se dictan medidas sobre los arrendamientos, instaurándose en el artículo 6, la obligación del arrendador de entregar a la Dirección de Vivienda del Ministerio de Vivienda, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su firma, el contrato de arrendamiento que se celebre, mismo que debe constar por escrito en formato suministrado por la Dirección General de Arrendamientos, tal como lo expresa esta excerta legal, en su artículo 5, mismo que indica la información que debe suministrarse para tal efecto. De igual forma, esta ley en su artículo 57, crea la Comisiones de Vivienda bajo la dependencia de la Dirección General de Arrendamientos, y establece dentro de sus funciones la de tramitar y decidir en primera instancia las quejas y conflictos entre arrendatarios y arrendadores.

El Decreto Ejecutivo N°87 de 28 de septiembre de 1993, por el cual se aprueba el Reglamento sobre trámites, demandas y solicitudes relacionadas con arrendamientos urbanos sujetos a la Ley No.93 de 4 de octubre de 1973, dispone en su artículo primero, que es competencia de las Comisiones de Viviendas en primera instancia, entre otras, la formalización contenciosa o no contenciosa de los contratos.

Dentro de este contexto jurídico, la Comisión de Vivienda, tal como se aprecia en el expediente administrativo que sirve de antecedente, recibió memorial donde la señora Mayla Ulissa Foster Allen solicita se formalice el contrato de arrendamiento con la señora Evelyn Thelma Mason Henry, señalada como arrendatarias de la casa 356, ubicada en Ciudad Belén, Urbanización Villa Belén, Corregimiento de Tocumen, Distrito de Panamá.

Al respecto, como primera disposición legal infringida figura el artículo 5 de la Ley No.93 de 4 de octubre de 1973, ya que se aduce que se obvió la presentación de los elementos indispensables tales como señalamiento del Número Catastral de la Finca, y demás ubicaciones de la misma, como la demostración clara de la propiedad del bien inmueble. El texto de la norma es el siguiente:

"ARTICULO 5: Todo contrato de arrendamiento deberá formalizarse por escrito en formatos suministrados por la Dirección General de arrendamientos, expresará: fecha, nombre, apellidos, números de cédula de identidad personal y domicilio de los contratantes; el bien inmueble o parte del que comprenda el arrendamiento con expresión del número, calle o plaza y corregimiento en que esté ubicado, número catastral de la finca, tomo y folio de su inscripción y cualesquiera otras indicaciones sobre la misma; valor en dinero que representa el canon de arrendamiento; aunque se convenga el pago en servicios o en especies distintas; el término de duración; y el destino que se le da al inmueble arrendado."

Se aprecia que se adjunta al memorial una serie de documentos dentro de los cuales consta el Certificado de Registro Público, donde se documenta que la señora Mayla Ulissa Foster Allen, con cédula 8-710-980, es propietaria de la finca 116693, inscrita al rollo 9220, documento 4, de la sección de propiedad, provincia de Panamá, que consiste en un lote marcado con el No.356, y casa construida, ubicado en el Corregimiento de Tocumen, Distrito y Provincia de Panamá. De la misma forma se acompañó Certificado de paz y salvo de la Dirección General de Ingreso del Ministerio de Economía y Finanzas, donde se consigna la misma información de inscripción de la finca. (Cfr. Foja 5 - 6 del expediente administrativo)

La información sobre el registro del inmueble y su propiedad, fue nuevamente certificada por el Registro Público, a solicitud de la Comisión de Vivienda, Certificación esta que consta a foja 47 del expediente administrativo y que coincide en la información suministrada por la señora Mayla Ulissa Foster Allen, solicitante de la formalización del contrato.

Consecuentemente, los cargos de infracción del artículo 5 de la Ley No.93 de 4 de octubre de 1973 no se encuentran probados, toda vez que no se ha acreditado el hecho de que se haya omitido la información solicitada por la norma para requerir la formalización del contrato.

En referencia a la infracción del artículo 15 de la misma ley, que dispone la nulidad de las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de derecho alguno reconocido a favor del arrendatario, la parte actora lo considera vulnerado, con el argumento de que la verdadera propietaria del bien inmueble es ella, y por tanto, no debe prosperar la formalización del contrato de arrendamiento.

Al respecto, en párrafos precedentes se ha mencionado que se encuentra acreditado en el expediente administrativo que contiene la solicitud de formalización del contrato de arrendamiento, que el Registro Público mantenía en su registro, hasta ese momento, como propietaria del inmueble objeto del arrendamiento a la señora Mayla Ulissa Foster Allen y no a la señora Evelyn Thelma Mason Henry, parte actora del presente proceso.

En este orden de ideas es importante recalcar los objetivos del Registro Público, en relación con el tema que nos ocupa; de esta forma el artículo 1753 del Código Civil, numeral 1, señala que el Registro Público tiene como objetivo servir de medio de constitución y transmisión del dominio de los bienes inmuebles y de otros derechos reales constituidos en ellos.

Dentro de este contexto, el Registro Público tiene dentro de sus funciones proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el derecho privado que así lo dispongan, formalizados a través de la función notarial, con el fin de brindar seguridad jurídica a dichas actuaciones, y dar publicidad de los mismos a terceros. Al tratarse de una institución estatal, con sus procedimientos debidamente regulados, los actos que llevan a cabo gozan de presunción de legalidad y la información de la que da fe se presume legítima.

Conforme a este planteamiento, el Doctor Juan Van Eps, en la obra titulada Registro Público de Panamá, señala como fines de esta institución los siguiente:

**"A. PUBLICIDAD y SEGURIDAD**

La institución registral dota de publicidad a los derechos y a los actos jurídicos. Esta finalidad se cumple de dos maneras. Por una parte, el Registro Público puede ser consultado por cualquier persona, y por otra parte, la cognoscibilidad de los derechos y de los actos jurídicos permite que los

mismos puedan ser opuestos a terceros únicamente desde la fecha de su presentación en el Registro Público.

Desde el punto de vista de la seguridad jurídica, e íntimamente vinculada con los fines de publicidad, la existencia de una historia de la propiedad, proporcionada por el Registro Público, asegura los derechos y los actos jurídicos.

El Legislador, a través de la institución registral, otorga protección a los derechos y a los actos jurídicos, asegurando así el patrimonio de las personas, para que el mismo no se vea afectado por modificaciones antijurídicas.

#### B. MEDIO DE CONSTITUCIÓN Y TRANSCRIPCIÓN DE DOMINIO.

En nuestra legislación, el Registro Público no solamente cumple con la finalidad de otorgar seguridad y publicidad, sino además, de constituir el medio para la constitución y transmisión del dominio o de los bienes inmuebles y de los derechos reales constituidos en ellos." (VANEps, Juan; Registro Público; Panamá. Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Cuarta Edición. Año 2013, pág. 23)

Dentro de este orden de ideas, el Registro Público, en virtud de las funciones que le son inherentes y atendiendo al principio de publicidad, le corresponde la función de dar fe pública de la información que custodia que corresponde a la realidad jurídica de los documentos que fueron registrados, correspondientes a los derechos inscritos.

En consecuencia, con respecto a los planteamientos presentados por la señora Mason, relativos a la propiedad de la vivienda, es importante resaltar que la función de la Comisión de Vivienda se limita al procedimiento administrativo puesto en su conocimiento y a la determinación de la formalización de un contrato de arrendamientos. Los temas de propiedad son asuntos de naturaleza civil que deben ser abordados en la jurisdicción ordinaria, a fin de que se dilucide si la señora Mason realmente se constituye en la verdadera dueña del bien, que de ser así, deberán darse los pronunciamientos judiciales que fijen los cambios registrales. De igual forma, la jurisdicción penal deberá dilucidar la denuncia penal que señala la señora Mason interpuso contra la señora Foster.

En consecuencia, no se encuentra acreditado que la resolución demandada estipule alguna cláusula que vulnere los derechos de la señora Mason, y que constituya una infracción a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley No.93 de 1973.

Otro asunto que resulta importante abordar es que según consta en la resolución demanda, en el punto primero se ordena la formalización del contrato a partir del 1 de enero de 2006, por el término de tres años, lo que a prima facie denotaría que el acto ha perdido su vigencia.

No obstante, la resolución demandada data de 12 de marzo de 2009 y su acto confirmatorio del 9 de diciembre de 2009, quedando ejecutoriado a finales de enero de 2010 según las constancias de notificación que se mantienen en el expediente administrativo, y no consta el contrato de arrendamiento formalizado, para determinar efectivamente su vigencia, motivo por el cual no es posible determinar la vigencia del mismo y la consecuente declaratoria del fenómeno jurídico de sustracción de materia.

Por todo lo antes anotado, lo procedente es, no acceder a las pretensiones que se formulan en la demanda.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por el Licenciado Carlos Rangel Castillo, actuando en representación de Evelyn Thelma Mason Henry; DECLARA QUE NO ES NULA POR ILEGAL la Resolución de Formalización de Contrato N°04-2009 del 12 de marzo de 2009, emitida por la Comisión de Vivienda de la Dirección General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ni su acto confirmatorio, en consecuencia, niega las declaraciones solicitadas.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA LA FIRMA RODRÍGUEZ, ROBLES & ESPINOSA EN REPRESENTACIÓN DE YOLANDA AUSTIN QUINTERO, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 327 DE 3 DE AGOSTO DE 2010, EMITIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, SUPLENTE, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO. PANAMÁ, SIETE (7) DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Abel Augusto Zamorano  
Fecha: 07 de abril de 2015  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Plena Jurisdicción  
Expediente: 1215-10

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conoce de la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la firma forense Rodríguez, Robles & Espinosa, en representación de Yolanda Austin Quintero, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 327 de 3 de agosto de 2010, emitida por el Procurador General de la Nación, Suplente, su acto confirmatorio y, para que se hagan otras declaraciones.

Habiendo transcurrido los trámites correspondientes, y encontrándose este Tribunal en etapa de resolver el fondo de la demanda, esta Sala se percató que en el diario de circulación nacional Panamá América, se publicó una noticia el día 30 de junio de 2012 en la que se menciona que en el mes de enero de 2011 la licenciada Yolanda Austin Quintero había sido reintegrada a su cargo en la Procuraduría General de la Nación.

Toda vez que el objeto del presente proceso es la nulidad del acto administrativo mediante el cual se le destituye de dicha entidad, estimamos se hace necesario requerir información a la Procuraduría General de la