

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

Vista Número 1030

Panamá, 05 de octubre de 2016

El Licenciado Roy Arosemena, en representación de la sociedad **Lachu Holding, S.A.**, contra la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el **Alcalde del distrito de Portobelo**, al no contestar la solicitud de permiso de construcción.

**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 de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

En la Vista Fiscal 686 de 28 de junio de 2016, este Despacho indicó que **Lachu Holding, S.A.**, interpuso una acción de plena jurisdicción, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, del Alcalde del distrito de Portobelo; en torno a la solicitud de un permiso de construcción requerido por la referida empresa, para levantar una cerca sobre la propiedad que está ubicada frente al mar en el corregimiento de María Chiquita, justo al lado del puente Río Piedra, provincia de Colón; y para que se le ordene a dicho Alcalde, otorgar el permiso de construcción solicitado por la accionante (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En aquel momento señalamos, que el Alcalde del distrito de Portobelo, acogió la solicitud formulada por parte de la sociedad **Lachu Holding, S.A.**, y, posteriormente, procedió a remitir esa documentación al Concejo Municipal de Portobelo, de manera que éste, por medio de su Comisión de Tierras, realizara una inspección en el lugar con el

propósito de declarar la viabilidad sobre la petición (Cfr. foja 30 del expediente administrativo).

En este sentido, este Despacho indicó que, en la situación en estudio resultaba pertinente tener presente lo dispuesto en el artículo 1313 del Código Administrativo, en concordancia con el artículo 17 (numeral 15) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, los cuales son claros al indicar lo siguiente:

**“Artículo 1313:** Permisos para construir edificios y muros. En las ciudades y caseríos **no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad de policía, ..., de acuerdo con las alineaciones o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos Consejos Municipales**” (El resaltado es nuestro).

**“Artículo 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:**

- 1...
- 2...
- 3...
- 4...
- 5...
- 6...
- 7...
- 8...
- 9...
- 10...
- 11...
- 12...
- 13...
- 14...

**15. Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, desarrollo urbano y otras;**

...” (El destacado es nuestro).

De las normas antes descritas se infiere que, en efecto, le corresponde al Alcalde del distrito de Portobelo, como primera autoridad de policía, otorgar el permiso de construcción correspondiente; **sin embargo, no se puede desconocer el hecho que el artículo 1313 del Código Administrativo establece que dicho permiso queda sujeto a los alineamientos o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que al respecto establezcan los**

**Concejos Municipales;** razón por la cual, es esa entidad la que posee la competencia exclusiva para reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales.

Dicho esto, debemos reiterar que es el Concejo Municipal del distrito de Portobelo, por medio de su respectiva comisión, el que tienen la función de verificar si el perímetro donde se pretende cercar está dentro de los linderos de la propiedad de la sociedad **Lachu Holding, S.A.**, y si esa construcción no afecta el área de playa de uso público; por lo que, el Alcalde del distrito de Portobelo sólo puede actuar dentro de sus atribuciones, siendo una de estas de acuerdo al artículo 45 (numeral 9) de la Ley 106 de 1973 “*Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Concejo Municipal*”, y al no haber hasta ahora un pronunciamiento por parte del Concejo, mal puede el Alcalde expedir un permiso de construcción sin tener un aval de que lo solicitado no afecta áreas de uso público y demás.

De igual manera, al contestar la demanda precisamos que en relación con el silencio administrativo, el Alcalde del distrito de Portobelo se pronunció en el Informe de Conducta como a seguidas se copia:

*“Lamentablemente se pretende interpretar como silencio administrativo y como negativa tácita a la expedición del permiso solicitado, por el atraso para acceder a lo pedido y menos por parte de la Alcaldía que recibió e inició los trámites inmediatamente enviando la documentación al Consejo Municipal de Portobelo para que se pronuncie al respecto, no sin antes verificar que el perímetro donde se pretende cercar está dentro de los linderos de la propiedad de la sociedad Lanchu Holding, S.A., y no afecta el área de la playa de uso público,... Conceptúo que una cosa es que se haya hecho caso omiso, desestimado y negado tácitamente la petición de permiso para la construcción de la cerca perimetral en la propiedad de la sociedad Lanchu Holding, S.A., y otra cosa es, que exista un atraso por parte del Consejo Municipal de Portobelo en pronunciarse en torno a lo solicitado, atraso que ha motivado que la Alcaldía de Portobelo no haya podido expedir el permiso de construcción ...” (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. foja 31 del expediente administrativo).*

Lo anterior demuestra que la no emisión del permiso de construcción por parte del Alcalde del distrito de Portobelo, se fundamenta en bases legales que no le permiten



extralimitarse en sus funciones, ya que su deber es velar por el bienestar social y proteger los intereses públicos y privados de los asociados de su distrito como primera autoridad de policía.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría **reitera** que el Alcalde del distrito de Portobelo no ha incurrido en la negativa tácita, por silencio administrativo, respecto de la solicitud de permiso de construcción; además, se sustentó en el principio de estricta legalidad.

#### **Actividad probatoria**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas número 305 de 24 de agosto de 2016, por medio del cual **no admitió como pruebas aducidas por la parte actora**, la solicitud de oficiar a la Alcaldía del distrito de Portobelo para que remitiera la copia autenticada de los documentos que se presentaron adjuntos a la solicitud de permiso de construcción, por ser dilatoria de conformidad a lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

El Tribunal **tampoco admitió la inspección ocular aducida por la accionante**, sobre el globo de terreno ubicado frente al mar en el corregimiento de María Chiquita, justo al lado del Puente Río Piedra, que se había propuesto para determinar si dicho bien le pertenece a la sociedad **Lachu Holding, S.A.**, por considerar dicha prueba como inconducente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 783 del Código Administrativo, ya que la propiedad de un inmueble se acredita por medio de una Certificación del Registro Público, que es la prueba idónea y en tal sentido, dicho documento ya fue admitido en el auto de prueba (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Por otra parte, a través de la mencionada resolución la Sala Tercera **admitió a favor de la recurrente**: el original del Certificado del Registro Público donde consta la existencia, vigencia y representación legal de la sociedad **Lachu Holding, S.A.**, el certificado del Registro Público donde consta quién ostenta la propiedad de la finca 16616, entre otros datos de la misma; el original de la Nota AMP/SG/100-2016 de 1 de

febrero de 2016, emitida por el Alcalde del Distrito de Portobelo, dirigida al Magistrado Sustanciador; el original del escrito de solicitud de permiso de construcción de una cerca perimetral, presentado ante el Alcalde del distrito de Portobelo; entre otros documentos (Cfr. fojas 9-15 y 24 del expediente judicial).

También, fueron admitidas las pruebas de informe aducidas por **Lachu Holding, S.A.**, consistentes en oficiar al Concejo Municipal del distrito de Portobelo y a la Alcaldía de ese mismo distrito a fin de que se remitiera la certificación indicando si se ha emitido reglamento relativo a las construcciones y si se han establecido requisitos para aprobar los permisos de construcción de muros (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Finalmente, por conducto del Auto de Pruebas 305 de 24 de agosto de 2016, el Tribunal **admitió** el testimonio de la Arquitecta Heidy Cardoze; sin embargo, con la declaración brindada por la testigo, la actora no ha logrado acreditar la ilegalidad en la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el Alcalde del distrito de Portobelo (Cfr. fojas 145, 150 a 156 del expediente judicial).

En efecto, este Despacho observa **que cuando al Magistrado Sustanciador le preguntó bajo juramento a Heidy Cardoze lo siguiente:** *“Diga la declaranté, si conoce las razones pro (sic) las cuales se encuentra en este Despacho’ ésta contestó:* *“Soy testigo por la demanda que interpuso Lachu Holding por el silencio del permiso de construcción que no se llevó a cabo, no se dio para la construcción de la cerca perimetral. De igual manera se le preguntó: ‘Usted dijo vivir en San Francisco, punta Pacífica, edificio Pacific Blue, apartamento 9C. Cómo le consta es negativa de otorgar o de guardar silencio del permiso de construcción en ese lugar’ a lo que la testigo contestó: ‘Ese trámite lo realizó el Licdo Roy, me lo comunicó’.* También se le hizo la siguiente pregunta: *‘A usted no le consta, no vio los libros del Concejo Municipal ni de la Alcaldía de Portobelo para la negativa de este acto’* contestando la declarante: *‘No, no me consta, no he ido al Municipio de Portobelo’.*

El Sustanciador, finalmente le manifestó a la testigo: *‘Señale a este Tribunal, si usted fue la encargada de solicitar ante la Alcaldía de Portobelo el permiso de construcción y de ser así, señale la fecha en que solicitó el mismo’* contestó: **a lo que ella respondió: “Yo realicé la firma de lo que es el memorial para solicitar el permiso de construcción con el monto estimado que sería la obra y de eso se encargaba el abogado y el propietario del trámite...”** (Cfr. fojas 59-61 del expediente judicial).

De lo declarado por la testigo propuesta por la parte actora, se desprende que la misma no aporta elementos de convicción que contribuya a sustentar la pretensión de **Lachu Holding, S.A.**

Como consecuencia de todo lo anotado, esta Procuraduría estima que en el presente proceso **la sociedad recurrente no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial;** deber al que se refirió esa Alta Corporación de Justicia en su 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..., 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)

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)...".

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió el Alcalde del distrito de Portobelo; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 563-15