

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 430

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 2 de julio de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Promoción y Sustentación  
del Recurso de Apelación.**

La Licenciada Ruby Sonia de Young, en representación de **Corporación Panameña de Vivienda S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, incurrida por el **Director Nacional del Proyecto de Dinamización de la Ejecución del Presupuesto de Inversiones en Instituciones Prioritarias del Sector Público PAN/95/001**, al no contestar la nota de la demandante Ref. CPV/BSM 024 del 6 de agosto del 2002 y para que se hagan otras declaraciones.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

Concurrimos respetuosamente ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia con la finalidad de promover y sustentar Recurso de Apelación en contra de la providencia de 28 de marzo de 2003, por la cual se admitió la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito.

De conformidad con lo previsto en los artículos 109 y 1137 del Código Judicial, estimamos que debe revocarse la providencia visible a foja 145 del dossiere, por ser extemporánea la demanda presentada y esgrimirse un silencio administrativo que no se ha producido, aunado a lo anterior, la demanda instaurada, ha sido encausada contra un acto

preparatorio o de mero trámite, el cual no es acusable ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En efecto, la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción presentada enmarca su pretensión en que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo, en que ha incurrido el Director Nacional del Proyecto de Dinamización de la Ejecución del Presupuesto de Inversiones en Instituciones prioritarias del Sector Público PAN/95/001, al no contestar la nota de la demandante, Ref CPV/BSM/024 del 6 de agosto del 2002.

En el informe de Conducta remitido al Magistrado Sustanciador, por el Coordinador Nacional del Proyecto de Dinamización, se destaca en el punto 10 lo siguiente:

"10. En relación a la Nota CPV/BSM/024 de 6 de agosto de 2002, con fecha de recibido en el Despacho del Viceministro de Economía, Ministerio de Economía y Finanzas del día 6 de agosto de 2002, contestada mediante Nota DVME/066/02 de 5 de septiembre de 2002, se le reitera la competencia de la entidad a la cual le corresponde la elaboración de la Terminación Unilateral y su presentación ante el Consejo de Gabinete (Ministerio de Vivienda).

A su vez se le informa nuevamente, de la diferencia sustancial entre la suma solicitada por la empresa Corporación Panameña de Vivienda, S.A. (CORPAV) y la recomendada por el Consejo Económico Nacional (CENA). Adjunto copia de la Nota citada en la tercera línea de este punto..." (F. 149-151)

El documento a que se refiere el Coordinador Nacional del Proyecto, aparece a foja 153 del expediente y consta que fue contestado el día 5 de septiembre del año 2002, con fecha

de recibido el día 6 de septiembre de ese mismo año, es decir, transcurridos días, luego de presentada la nota CPV/BSM/024 de 6 de agosto de 2002, por ende, no se configura el supuesto silencio administrativo esgrimido por la demandante y que supuestamente la habilitó para acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por otro lado, **no consta en el expediente que la entidad contratante mediante acto administrativo debidamente motivado, haya dispuesto la terminación anticipada del contrato**, ni que el Consejo de Gabinete, hubiere emitido su concepto tal y como lo dispone la Ley de Contratación Pública, por tanto, es extemporánea la acción instaurada por la empresa demandante, aunado que la nota de 5 de septiembre del 2002, identificada DVME/066/02, donde se le reitera al Representante Legal de la Compañía Panameña de Vivienda, "la competencia de la entidad a la cual le corresponde la elaboración de la Terminación Unilateral del Contrato No. 2-68-97" constituye un acto de mero trámite o instrumental, al limitarse a contestar la solicitud formulada.

Sobre el particular, el artículo 72 de la Ley No. 56 de 1995, dispone lo siguiente:

**"Artículo 72:** La terminación unilateral Sin perjuicio de la Resolución administrativa del contrato, prevista en el Capítulo XVII, la entidad contratante en acto administrativo debidamente motivado, podrá disponer la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas lo requieran, en cuyo caso el contratista deberá ser indemnizado por razón de los perjuicios causados con motivo de la

terminación unilateral por la entidad contratante.

Para esta terminación excepcional del contrato, se requerirá concepto favorable del Consejo de Gabinete.”

Tal y como dispone la ley, la entidad contratante, así como cualquier organización pública administrativa, se encuentra obligada a impulsar todos los trámites que le sean propios, para determinar, conocer, examinar y comprobar los datos, por los cuales deberá emitir un acto administrativo final. Por consiguiente, reiteramos que la Nota DVME/066/02 de 5 de septiembre del 2002, que contesta la nota CPV/BSM/024 de 6 de agosto de 2002, es un acto de mero trámite, que no agota la actividad administrativa.

Al respecto, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943 establece que sólo son recurribles ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, los actos o resoluciones definitivas o providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación; y en el caso subjúdice no se configuran ninguna de las dos situaciones que permitan darle trámite a la demanda presentada por la Compañía Panameña de Vivienda, S.A.

Sobre el procedimiento administrativo, el jurista Rafael Entrena Cuesta en su obra “Curso de Derecho Administrativo”, destaca lo siguiente:

“Es decir, aquellos actos integrados por una *cadena de actos de distinto* alcance y contenido -los actos trámite- que conducen al último eslabón de aquélla -el acto definitivo-, en que se contiene la voluntad de la

Administración. Ésta, por tanto, no surge por *floración espontánea*, sino que es el fruto del esfuerzo coordinado de diversos órganos que tienden a la consecución de un mismo fin. La elaboración del acto administrativo está, pues sujeta a una forma, prescrita por el ordenamiento y que se designa con la expresión de *procedimiento administrativo*. En consecuencia, puede éste definirse como *el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.*" (ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. 11ª ed. Vol I. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. España. 1995. pág. 224).

En todo caso, si la apoderada legal de la sociedad demandante, estima que existen reparos, de orden objetivo y jurídico, a la decisión que se adopte, puede utilizar los recursos que le concede la ley para impugnar el acto administrativo definitivo o conclusivo, previo cumplimiento de las formalidades que establece la ley.

En relación con los actos preparatorios o de mero trámite, Vuestra Honorable Sala, en Sentencia de 20 de noviembre de 1996, expresó lo siguiente:

"Los actos preparatorios conocidos también como actos de mero trámite, según el tratadista LIBARDO ROGRÍGUEZ R., son 'aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella...'  
(RODRIGUEZ LIBARDO. Derecho Administrativo. General y Colombiano; Sexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1990; pág. 204).

En reiterada jurisprudencia, esta Superioridad ha establecido que contra los actos preparatorios no cabe acción alguna, dado que su contenido forma parte de un procedimiento

administrativo encaminado a adoptar una decisión final, cuya condición puede variar. La única excepción, que permite a la Sala Tercera entrar a conocer actos preparatorios o de mero trámite es que en estos actos se decida el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación, situación que no se presenta en este caso."

En este mismo sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 1999, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, indicó lo que se copia a continuación:

"De lo expresado en líneas anteriores, se colige que el acto impugnado, y en esto coincidimos con la Procuradora de la Administración, es un acto de mero trámite o preparatorio, pues como ya se manifestó, el mismo trata de una solicitud y no de una autorización para la importación de vidrios, tal y como lo quiere hacer valer la empresa demandante.

En reiterada jurisprudencia esta Sala ha sostenido que contra los actos de mero trámite o preparatorios no cabe recurso alguno. Igualmente la Ley 135 de 1943, establece en el artículo 42, que sólo son recurribles ante esta Sala, los actos o resoluciones definitivas, o providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación (ver Resoluciones de 12 de marzo de 1997, y 20 de noviembre de 1996)...". (Registro Judicial de diciembre de 1999. página 483-484).

Por lo expuesto, solicitamos muy respetuosamente a Vuestra Sala revoque la Resolución con fecha de 28 de marzo del 2003, y en su lugar, se declare inadmisibile la demanda presentada por la licenciada Ruby Sonia de Young, en representación de Corporación Panameña de Vivienda, S.A.,

para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por el Director Nacional del Proyecto de Dinamización de la Ejecución del Presupuesto de Inversiones en Instituciones Prioritarias del Sector Público PAN/95/001, al no contestar la nota REF.CPV/BSM/024 del 6 de agosto del 2002.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/4/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General