

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 733

Panamá, 11 de julio de 2016.

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Oposición al Recurso de Apelación.**

El Licenciado Roy Arosemena, actuando en representación de la sociedad **Inversiones Renlin, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el **Municipio de Panamá**, al no dar respuesta a la solicitud de fecha 14 de enero de 2016.

**Señor 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 1137 del Código Judicial, para oponerme al recurso de apelación interpuesto por el Licenciado Roy Arosemena, quien actúa en representación de la sociedad **Inversiones Renlin, S.A.**, en contra de la Resolución de 14 de junio de 2016, visible a fojas 100-103 del expediente judicial.

Según observa esta Procuraduría, en dicho auto el Magistrado Sustanciador decidió no admitir la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por el actor, por considerar que la misma incumple con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946; específicamente, por no ser un acto susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción Contencioso Administrativa. Tal criterio lo sustenta en el hecho que la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el Municipio de Panamá recae sobre un acto preparatorio o de mero trámite, pues, el mismo *“está encaminado a obtener el permiso de construcción para el edificio PAN CANAL VIEW que otorga la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá”*. Añadió, que el plano revisado y registrado en la mencionada dirección constituye uno de los requisitos para la obtención del permiso de construcción del referido edificio, de lo cual infirió que no se trata de un acto definitivo como lo exige la norma citada; razón por la cual concluyó que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50

del mismo cuerpo normativo no se le debe dar curso a la acción bajo examen (Cfr. fs. 100-103 del expediente judicial).

Al sustentar su recurso de apelación en contra de la decisión a la cual nos hemos referido en el párrafo anterior, el abogado de la empresa recurrente, en lo medular, señala lo siguiente:

“A este respecto, puntualizamos que en el petitum de nuestra demanda solicitamos ‘... Que una vez declarada la nulidad de la denegación presunta, se condene al Municipio de Panamá a ACCEDER a la petición contenida en el memorial de fecha 14 de enero de 2016, apruebe los planos presentados para desarrollar el proyecto PAN CANAL VIEW, ... y otorgue el respectivo permiso de construcción.’

Y es que en casos como el que nos ocupa la denegación de la aprobación del plano por parte de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, causa estado y le pone término o hace imposible la obtención del Permiso de Construcción, hecho este (sic) contemplado como excepción a la exigencia de actos definitivos, en el mismo artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946...” (Cfr. foja 106 del expediente judicial).

Una vez expuestas las razones que motivaron la expedición del Auto de 14 de febrero de 2016, así como los principales argumentos en los que se basa el recurso de apelación interpuesto en contra de esa resolución judicial, este Despacho es del criterio que la alzada promovida debe ser denegada; puesto que, tal como lo indicó el Magistrado Sustanciador, **la actuación en torno a la cual gira la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que supuestamente incurrió el Municipio de Panamá, esto es, la solicitud fechada 14 de enero de 2016, formulada por la sociedad Inversiones Renlin, S.A., constituye un acto preparatorio o de mero trámite; lo que resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, el cual establece que para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es necesario que las acciones se interpongan en contra de actos administrativos y que, particularmente, se trate de 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.**

En efecto, las constancias procesales revelan que mediante una Nota sin número, calendada 14 de enero de 2016, dirigida al Ingeniero Municipal del Distrito Panamá, el representante legal de la empresa **Inversiones Renlin, S.A.**, solicitó a este último que, con la mayor brevedad

posible, aprobara los planos que presentó ante ese despacho el 6 de enero y el 20 de abril de 2010, para la construcción del proyecto Pan Canal View; **petición que, conforme lo manifestó el Magistrado Ponente, se hizo dentro del trámite de revisión y registro de planos, mismo que, a su vez, constituye uno de los requisitos para la obtención del permiso de construcción**, tal como puede verificarse en la página web, <http://www.mupa.gob.pa/ver-tramites/36-obras-y-construcciones/301-requisitos-y%20condiciones>, en la cual aparece que el primero de los requerimientos que se exige para la obtención del permiso de construcción, consiste en adjuntar dos (2) copias bond (o su equivalente de acuerdo a la tecnología moderna) del plano revisado y registrado, que será utilizado para la ejecución de la obra (Cfr. fojas 17-23 del expediente judicial).

En consecuencia, reiteramos, que la revisión y el registro de planos por parte de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá, **forma parte del procedimiento administrativo encaminado a la obtención del permiso de construcción, lo cual, dicho sea de paso, se concreta a través de la emisión de un acto que sí le pone fin a la causa y que, por tanto, es susceptible de ser recurrido por la hoy recurrente en la vía gubernativa, y posteriormente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.**

Sobre el particular, el autor Libardo Rodríguez señala que, cito: ***“Los actos preparatorios o accesorios 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. Aquí se incluyen también los llamados actos de trámite.”*** (RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Decimosexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 2008; Pág. 289) (La negrilla es nuestra).

De igual manera, consideramos oportuno traer a colación lo expuesto por la Sala Tercera en el Auto de 11 de septiembre de 2006, cuando al pronunciarse respecto a la admisibilidad de una demanda dirigida en contra un **acto que formaba parte de un procedimiento administrativo**, indicó lo siguiente:

“La presente demanda de nulidad persigue, en esencia, la declaratoria de ilegalidad dentro del Pliego de Cargos, de la Cláusula Primera del Formulario N° 3 denominado Carta de Asociación y Compromisos, correspondiente al Acto Público Internacional N° IPI 001

2006, expedido por la Autoridad Marítima, en la cual se establece que las empresas se comprometen a participar en forma conjunta en consorcio o asociación accidental, para la concesión que comprende el diseño, construcción, operación, administración y mantenimiento de una terminal de contenedores, ubicada en el área de Farfán, Palo Seco, en el Pacífico panameño.

Para los efectos del análisis del caso bajo estudio resulta conveniente determinar la naturaleza del acto que por esta vía se impugna y su ubicación dentro del procedimiento licitatorio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 56 de 1995, -que es el instrumento normativo esencial que regula en nuestro país la Contratación Pública.

De acuerdo con las fases que comprende el procedimiento licitatorio se identifican dos etapas claramente delimitadas a saber:

1. La etapa precontractual en la que se ubican todos los actos relativos a la preparación, selección, celebración y adjudicación del contrato y:
2. La fase contractual propiamente dicha que cobija los momentos subsiguientes al perfeccionamiento, ejecución y cumplimiento del Contrato Estatal.

Conforme a las dos etapas antes señaladas, el Pliego de Cargos se ubica en la fase precontractual, pues atendiendo a la definición que contempla la Ley 56 de 1995, en el artículo 3, el mismo constituye un conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante, que especifican el suministro de bienes, la construcción de la obra o la contratación de servicios, incluyendo los términos y condiciones del Contrato a celebrarse, los derechos y obligaciones de los oferentes y el Contratista, y el mecanismo procedimental a seguir en la formalización y ejecución del Contrato, con lo cual el Pliego de Cargos constituye unos de los instrumentos integrantes del procedimiento previo al perfeccionamiento del contrato.

...

En el caso bajo examen el acto impugnado, de acuerdo a la documentación que se adjunta con la demanda, se configura como **un formulario exigido dentro de las condiciones generales del Pliego de Cargos**.

El punto a determinar es si la referida actuación es susceptible de impugnación mediante la acción contencioso administrativo de nulidad.

...

En virtud de lo anterior, se puede concluir que **para que un acto separable pueda ser impugnado ante la Sala tiene que tratarse de un acto administrativo que decida el asunto, pues los actos de mero trámite no pueden ser objeto de impugnación, salvo que pongan término a una actuación administrativa**.

En ese sentido el jurista colombiano Carlos Ariel Sánchez Torres, destaca la importancia de distinguir los actos preparatorios de los definitivos, al señalar que **'si todos los actos de trámite fueran demandables, nunca se llegaría a una decisión definitiva de la administración, porque el particular impugnaría esos actos según le favorecieran o no y nunca**

**podría la administración llegar a una situación definitiva.**' (El Acto Administrativo. Teoría General. 2 Edición. Legis Editores, S. A. 1995. Pág. 168)

...

De lo anteriormente expuesto concluye la Sala que **siendo el Pliego de Cargos unos de los instrumentos integrantes del procedimiento previo al perfeccionamiento del contrato administrativo**, que contienen los requisitos formales para concursar, así como las condiciones de costo, calidad de los bienes, obras o servicios a contratar, los plazos de la licitación, las normas jurídicas reguladoras del contrato, entre los aspectos más relevantes, **es claro que su contenido forma parte de una etapa preparatoria encaminada a adoptar el acto de carácter definitivo o decisorio, con lo cual el mismo no es susceptible de impugnación.**

...

Por las razones expuestas, y en cumplimiento del artículo 50 de la Ley 135 de 1943, **no queda otra alternativa que lamentablemente negarle curso legal a la presente demanda.**

..." (Lo resaltado es de este Despacho).

Los razonamientos expuestos ponen en evidencia la manera defectuosa como ha sido ensayada la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo examen; circunstancia ante la que no es procedente impartirle trámite y por la que este Despacho solicita respetuosamente al resto de la Sala Tercera, en grado de apelación, se sirvan **CONFIRMAR el Auto de 14 de junio de 2016**, que no admite la demanda interpuesta por el Licenciado Roy Arosemena, quien actúa en representación de la sociedad **Inversiones Renlin, S.A.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

