

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 878

Panamá, 24 de agosto de 2009

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

El licenciado Mario Edgardo Esquivel Vasquez, en representación de **RD IMPORTS, S.A., DINERAL, S.A. e INTERMEDIOS PUBLICIDAD, S.A.**, solicita que se deje sin efecto la Resolución 105-08 de 12 de diciembre de 2008, entidad por el **ministro de Obras Públicas**, que rechaza por extemporánea la solicitud de viabilidad para mantener instaladas estructuras, anuncios publicitarios o cualquier edificación sobre servidumbre vial a nivel nacional.

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 numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos u omisiones fundamentales de la demanda se contestan de la siguiente manera:

Primero: No consta; por tanto se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta.

Tercero: No es un hecho; por tanto se niega.

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

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

II. Disposiciones que se estiman infringidas y los conceptos de infracción.

El apoderado judicial de la parte actora alega que la resolución demandada viola los artículos 52, 53, 66, 69, 74 y 167 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, así como el numeral 2 del artículo 14 del Código Civil

Los respectivos conceptos de infracción pueden consultarse en las fojas 14 a 18 del expediente judicial.

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la autoridad demandada.

Según observa este Despacho, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por las sociedades RD Imports, S.A., Dinerall, S.A. e Intermedios Publicidad, S.A., por conducto de apoderado judicial, persigue que se deje sin efecto la resolución 105-08 de 12 de diciembre de 2008, emitida por el ministro de Obras Públicas, a través de la cual se rechazaron por, por extemporáneas, las solicitudes de viabilidad presentadas por dichas sociedades para mantener instaladas estructuras, vallas publicitarias o cualquier edificación construida sobre servidumbre vial a nivel nacional. (Cfr. foja 11 del expediente judicial)

Como sustento de la pretensión, el apoderado judicial de las demandantes aduce que el Ministerio de Obras Públicas no podía acumular las solicitudes de tres (3) personas jurídicas diferentes y, en consecuencia, emitir una sola resolución para decidir las, por lo que violó los artículos 52, 53, 66, 69, 74 y 167 de la ley 38 de 2000. También alega que no

existió extemporaneidad en la presentación de las solicitudes, ya que el párrafo del artículo 4 de la ley 11 de 27 de abril de 2006, que modificó y adicionó la ley 35 de 30 de junio de 1978, no era claro en señalar cuándo iniciaba a correr el término de seis (6) meses que tenían los interesados para solicitar la viabilidad para mantener instaladas, estructuras, anuncios publicitarios o cualquier otra edificación construida sobre servidumbre vial a nivel nacional, por lo que la mencionada entidad pública estaba obligada a esperar la entrada en vigencia del decreto reglamentario de la referida ley, hecho que se produjo mediante la resolución 069-06 de 5 de julio de 2006, publicada en la gaceta oficial 25588 de 14 de julio de 2006, fecha ésta a partir de la cual debía empezarse a contar el término previsto en la ley 11 de 2006, el cual vencía el 15 de enero de 2007.

Sostiene el apoderado de las demandantes que como quiera que sus representadas habían presentado la solicitud de viabilidad el 8 de enero de 2007, las mismas estaban dentro del término legal para ello, por lo que la resolución administrativa en resumen, viola, además, el artículo 14 del Código Civil, sobre hermenéutica legal.

Con respecto a los cargos endilgados a la resolución impugnada, esta Procuraduría manifiesta que no comparte las afirmaciones de las demandantes, por las siguientes consideraciones:

Conforme al artículo 34 de la ley 38 de 2008, las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas

deben efectuarse con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.

En razón de lo previsto por esa disposición, el Ministerio de Obras Públicas al emitir la resolución 105-08, actuó con apego al debido proceso y al principio de legalidad, ya que la decisión de acumular las trece (13) solicitudes de viabilidad presentadas por las empresas mencionadas (once (11) a nombre de Intermedios Publicidad, S.A. y una (1) correspondiente a Dinerall, S.A. y una (1) a favor de R.D. Imports, S.A.) a través de un mismo representante legal, con la misma causa de pedir y sobre el mismo objeto, se ajustó a los principios de economía, celeridad y eficacia, contemplados en la ley 38 de 2000, los que son cónsonos con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política de la República, según el cual las leyes procesales se inspirarán en los principios de simplificación de trámites, economía procesal y ausencia de formalismos, ya que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial.

De allí que, si bien la ley 38 de 2000 que regula el procedimiento administrativo común no contiene reglas sobre la acumulación de pretensiones o procesos, la misma en su artículo 202 dispone que los vacíos del procedimiento administrativo general regulado por dicha ley se suplirán con

las normas de procedimiento del Código Judicial, en cuanto éstas sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.

La acumulación de pretensiones o procesos en el procedimiento administrativo general, es cónsona con los principios arriba enunciados y su aplicación debe ajustarse a las normas que para ella contempla el Código Judicial, que en su artículo 721 dispone que pueden acumularse dos o más procesos, cuando las pretensiones sean distintas, pero provengan de la misma causa de pedir o versen sobre el mismo objeto aunque las partes sean diferentes.

Los elementos para que proceda la acumulación de pretensiones en la vía administrativa, han sido objeto de pronunciamiento por parte de ese Tribunal, al indicar en su sentencia de 27 de febrero de 2008, lo que a continuación nos permitimos citar:

“...

Habida cuenta que para que se pueda dar una acumulación de pretensiones, debe existir Conexidad de Causa, Conexidad de Objeto y Conexidad Instrumental, entendiéndose que se da la conexidad de causa, cuando las pretensiones tiene elementos comunes, sin ser idénticos, o afines. Mientras que la Conexidad de Objeto se da cuando existe el acuerdo de partes en juicio para someter sus distintas pretensiones en controversia, presentadas en procesos separados, a la dilucidación dentro de una misma o sola demanda y consecuente procedimiento.

No obstante, la Conexidad Instrumental, es la que se configura o tiene cuando en procesos con pretensiones distintas, los mismos se tienen, pueden valer o servirse de los mismos medios de prueba, ello es razón valedera para que se permita también la acumulación.

(Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la licenciada Kenia Elizabeth Cárdenas de Walter en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, para que se declare nula, por ilegal, la resolución N° 85 del 7 de marzo de 2005, emitida por el Administrador Regional de Aduanas, Zona Aeroportuaria. Ponente: Víctor Leonel Benavides Pinilla. Panamá, veintisiete (27) de febrero de dos mil ocho (2008).
(disponible en Internet)

La acumulación de pretensiones o de procesos en vía administrativa, no es causal de nulidad del acto administrativo, conforme lo afirma el demandante, puesto que de acuerdo con lo que al efecto prevé el artículo 51 de la ley 38 de 2000, los actos administrativos no pueden anularse por causas distintas de las consagradas taxativamente en la ley; misma que se recoge de manera taxativa en el artículo 52 del propio cuerpo normativo, sin llegar a incluir como tal la acumulación de pretensiones o procesos.

En lo que concierne a la alegada violación del debido proceso y el libre ejercicio de la abogacía, en razón de que el Ministerio de Obras Públicas decidió no emitir una resolución para cada una de las trece (13) peticiones presentadas en conjunto por las tres (3) personas jurídica demandantes, es preciso transcribir lo que ha expresado la Corte Suprema de Justicia al sentar su criterio sobre las situaciones en que se produce la infracción de dicho principio:

"...

Al respecto debemos indicar que la Corte Suprema de Justicia ha señalado vía jurisprudencia cuales son los casos en que se produce la violación al

principio constitucional del debido proceso, tal y como se observa a través del fallo fechado 20 de septiembre de 2002, el cual indica lo siguiente:

"La Corte Suprema ha indicado en diversas ocasiones que las violaciones al debido proceso ocurren cuando el juzgador por alguna causa, desconozca el procedimiento establecido por ley para cada juicio, cuando no asegura un adecuado traslado de la demanda al demandado, para que el mismo cuente con un plazo razonable para comparecer al proceso y defenderse, cuando niega el derecho a las partes de poder presentar pruebas y contrapruebas lícitas, al igual que excepciones y medios de impugnación, así como también, cuando carece de competencia para conocer y decidir el proceso"

Por otra parte, señalan las demandantes que al utilizar el parágrafo del artículo 4 de la ley 11 de 2006, las frase **"que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley"**, seguida de la otra frase **"tendrán hasta un plazo de seis meses para obtener del Ministerio de Obras Públicas y de la alcaldía respectiva la aprobación de la viabilidad para mantenerse instalados"**, la norma no es clara al señalar a partir de cuándo se iniciaba a contar el plazo que tenían todos los interesados en obtener la aprobación de viabilidad para mantener instaladas estructuras y anuncios publicitarios construidos en servidumbre vial nacional, para presentar su solicitud para tal propósito, por lo que lo actuado por el ministro de Obras Públicas vulnera lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil, sobre hermenéutica legal, ya que, de acuerdo a esta norma, la última de las frases citadas, priva sobre la anterior. Bajo tal tesis, las demandantes sostienen que el mencionado término se extendería

hasta el 14 de enero de 2007, que por coincidir con un día domingo, se corrió al día hábil siguiente, o sea, al lunes 15 de enero de 2007, de allí que las peticiones de viabilidad presentadas por ellas, el 8 de enero de 2007, estaban dentro del plazo exigido por la ley.

Sobre la entrada en vigencia de la ley, resulta importante anotar que los artículos 166, 168 y 173 de la Constitución Política de la República disponen que, aprobado un proyecto de ley por la Asamblea Nacional, en tres debates, en tres días distintos, pasará al Ejecutivo, y si éste lo sancionare, lo mandará a promulgar como ley, que comenzará a regir desde su promulgación, salvo que la misma establezca que rige a partir de una fecha posterior.

En nuestro país, la promulgación de las leyes, decretos y demás normas y actos que ordenen la Constitución Política y la ley, se produce a partir de su publicación en la gaceta oficial, la cual, según la ley 53 de 28 de diciembre de 2008, es el órgano de publicidad del Estado. De forma tal, que cuando la ley establece que rige a partir de su promulgación, significa que sus efectos se producen a partir de esa fecha, salvo que en ella se establezca que entrará a regir a partir de determinada fecha.

En lo que respecta a la presente demanda, la ley 11 de 27 de abril de 2006, por la que se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas, fue publicada en la gaceta oficial 25,535 de 2 de mayo de 2006, por lo que su entrada en vigencia se producía a partir de esa fecha, motivo por el cual, conforme lo previsto por el artículo 34C del Código Civil, los seis

(6) meses que tenían los interesados para presentar solicitud de viabilidad para mantener instaladas estructuras y anuncios publicitarios que ya contaban con su respectivo permiso, vencieron el 6 de noviembre del mismo año, puesto que tanto el 2, 3, 4 y 5 de ese mes no eran días hábiles por coincidir con feriados nacionales.

En razón de lo anterior, al presentar las demandantes su solicitud de viabilidad el 8 de enero de 2007, como lo afirman en su libelo de demanda, es evidente que estas resultaban del todo extemporáneas.

Ente este punto, también resulta importante resaltar que el parágrafo del artículo 4 de la ley 11 de 2006, no sujetaba el inicio del plazo establecido a su reglamentación por parte del Ministerio de Obras Públicas, por lo que carece de todo sustento jurídico la tesis planteada por las demandantes en el sentido que dicho plazo empezaba a contarse a partir de la promulgación de la resolución 069 -06 de 5 de julio de 2006, publicada en la gaceta oficial 25588 del 14 de julio de 2006, a través de la cual el Ministerio de Obras Públicas, reglamentó los requisitos que debían cumplir las solicitudes de viabilidad, máxime cuando en el artículo quinto de dicha resolución, el mencionado ministerio expresó claramente que para obtener viabilidad para mantener instaladas estructuras y anuncios publicitarios y cualquier otra edificación en servidumbre vial nacional, que contaban con su respectivo permiso alcaldicio, los interesados debían presentar solicitud por escrito, dentro del plazo establecido en el

parágrafo del artículo 4 de la ley 11 de 2006, además de cumplir con otros requisitos formales allí establecidos.

Debido a las consideraciones que preceden, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declarar que NO ES ILEGAL la resolución 105-08 de 12 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Obras Públicas, que rechaza por extemporáneas la solicitudes de viabilidad presentadas por las demandantes para los fines previstos en el parágrafo del artículo 4 de la ley 11 de 2006 y, en consecuencia, se nieguen las demás declaraciones solicitadas por ellas en la demanda.

IV. Pruebas.

Se aceptan las copias autenticadas de la resoluciones 105-08 de 12 de diciembre de 2008 y AL-002-09 de 19 de enero de 2009, presentadas por las demandantes.

Aducimos el expediente administrativo que se llevó en el Ministerio de Obras Públicas, cuya copia autenticada obra en autos, que contiene las actuaciones realizadas por dicha entidad, para tramitar las solicitudes de viabilidad presentadas por las demandantes.

V. Derecho: Negamos el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General