

ENTRADA N° 445692021

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE MORGAN & MORGAN LEGAL, EN REPRESENTACIÓN DEL **CONSORCIO LA ANTIGUA** (CONFORMADO POR ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS, S.A., CONSTRUCCIONES ZUBILLAGA, S.A. Y COMPAÑÍA INTERNACIONAL DE CONSTRUCCIÓN Y DISEÑO S.A.U.), PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA N° MP-UCIP-1173-2020 DE 30 DE OCTUBRE DE 2020, EMITIDA POR LA UNIDAD COORDINADORA DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, EL ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

La Firma Forense Morgan & Morgan Legal, que actúa en nombre y representación del **CONSORCIO LA ANTIGUA** (conformado por las sociedades Ortiz Construcciones y Proyectos, S.A., Construcciones Zubillaga, S.A. y Compañía Internacional de Construcción y Diseño S.A.U.), ha interpuesto Recurso de Apelación contra la **Resolución de 28 de julio de 2021**, por medio la cual el Magistrado Sustanciador, no admitió la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción presentada para que se declare nula, por ilegal, la Nota N° MP-UCIP-1173-2020 de 30 de octubre de 2020, emitida por la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública del Ministerio de Obras Públicas, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. RECURSO DE APELACIÓN.**

De fojas 177 a 186 del Expediente, se encuentra el Recurso de Apelación presentado por los apoderados judiciales de la parte demandante, mediante el

cual solicitan a la Sala Tercera, que se revoque la **Resolución de 28 de julio de 2021**, que no admitió la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, y en su lugar, se admita la misma.

La oposición del accionante se centra básicamente en el hecho que la Demanda incoada cumple con los requisitos necesarios para ser admitida.

En ese sentido, indica que el acto administrativo impugnado contiene una decisión, toda vez que la misma responde a una Solicitud del **CONSORCIO LA ANTIGUA**, de retomar los trámites para conseguir “la subsanación de la Adenda N° 3 para su refrendo y el pago inmediato del retenido”, a la cual la Entidad demandada responde que no procede la tramitación de la mencionada Adenda.

De esta forma, considera que no puede entenderse que la actuación atacada es un acto de mero trámite o preparatorio, tomando en consideración que este no solamente niega la Solicitud de sometimiento de subsanaciones a la Contraloría General de la República, sino que igualmente niega el pago inmediato de lo retenido, señalando que el mismo se encuentra en trámite.

## **II. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE APELACIÓN.**

De fojas 188 a 191 del Expediente, se encuentra la Vista N° 1268 de 15 de septiembre de 2021, presentada por el señor Procurador de la Administración, quien, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, representa los intereses de la Entidad demandada en el Proceso bajo estudio.

En ese sentido, el representante del Ministerio Público indica básicamente que, la actuación administrativa examinada es meramente informativa, y no es de aquéllas que causan estado, es decir, que la misma no crea, modifica o extingue una relación jurídica, tal como lo exige el artículo 42 de la Ley Contencioso-Administrativa.

### III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA.

Al resolver el Recurso de Apelación bajo estudio, el resto de los Magistrados que integran la Sala, observan que la parte actora persigue que se declare la nulidad, de una actuación proferida por la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública del Ministerio de Obras Públicas (en adelante UCIP), a través de la cual dicha Entidad Pública le indica al **CONSORCIO LA ANTIGUA** que, de acuerdo al concepto esbozado por la Contraloría General de la República, no procede la tramitación de la Adenda N° 3 al Contrato N° 068-15 relativo al “Diseño, Desarrollo de Planos, Acondicionamiento y Restauración Integral de la Santa Iglesia Catedral Basílica Metropolitana Santa María La Antigua de Panamá”.

Ahora bien, resulta pertinente examinar el criterio planteado por el Magistrado Sustanciador, para negarle trámite a la Acción interpuesta. Así, mediante **Resolución de 28 de julio de 2021** se indicó lo siguiente:

“Este es el contexto bajo el cual se emitió la Nota N° MP-UCIP-1173-N-2020 de 30 de octubre de 2020, acusada de ilegal. Y lo que infiere el suscrito es que a través de la misma, al igual que mediante las Notas N° 200107-UCIP-N-CAT025 de 7 de enero de 2020 y N° MP-UCIP-671-N-2020 de 19 de agosto de 2020, la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública, no hizo más que comunicar y reiterar al CONSORCIO LA ANTIGUA el contenido de la Nota N° 5564-19-DFG de 21 de agosto de 2019, mediante la cual el Contralor General de la República, remitió a dicha dependencia estatal, sin el refrendo solicitado, la Adenda N° 3 al Contrato N° 068-15 ...

Resulta claro entonces que el contenido de la Nota N° MP-UCIP-1173-N-2020 de 30 de octubre de 2020, es solamente informativo, de ahí que se trate de un acto de mera comunicación, el cual no causa estado, es decir, no produce efectos, en el sentido de crear, modificar o extinguir una relación jurídica.

Dicho de otro modo, no se trata, conforme lo exige el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, de un acto administrativo definitivo o de mero trámite que decida el fondo de un asunto o le ponga término o haga imposible su continuación.

...

Por otra parte, aun cuando el Magistrado Sustanciador dejara de considerar como actos de mero trámite a las comunicaciones realizadas por la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública al CONSORCIO LA ANTIGUA, lo cierto es que previo a la emisión de la Nota N° MP-UCIP-1173-N-2020 de 30 de octubre de 2020, objeto de reparo, ya la referida dependencia estatal había dictado y notificado a la empresa contratista la Nota MP-UCIP-671-N-2020 de 19 de agosto de 2020, visible a fojas 145-146 del expediente, por lo que, en todo caso, era ésta y no aquélla la que hubiera podido ser recurrida en la vía gubernativa. Nótese que en la propia Nota N° MP-UCIP-1173-N-2020 de 30 de octubre de 2020, se hace referencia a la existencia de la Nota MP-UCIP-671-N-2020 de 19 de agosto de 2020, reiterando lo que ya se había informado en esta última ...”.

En este sentido, y una vez revisadas las constancias procesales, esta Superioridad coincide con el criterio planteado por el Magistrado Sustanciador, al resolver no admitir la Acción de Plena Jurisdicción incoada, pues tal como se indicó en la **Resolución de 28 de julio de 2021**, el acto administrativo demandado no constituye una actuación que pone término a un Procedimiento o trámite, tal como lo exige el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, que establece lo siguiente:

**“Artículo 42.** Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41 o se han decidido, **ya se trate de actos o resoluciones definitivas**, o de 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”. (lo resaltado es del Tribunal)

Así, de fojas 69 a 70 del Expediente, reposa la Nota N° MP-UCIP-1173-2020 de 30 de octubre de 2020, emitida por la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública del Ministerio de Obras Públicas, que constituye precisamente el acto impugnado, en la cual se hace referencia –en primer lugar-, **a una comunicación anterior dirigida al CONSORCIO LA ANTIGUA, relacionada con la Solicitud realizada por éste a la UCIP, para el perfeccionamiento de la Adenda N° 3 al Contrato N° 068-15.**

De esta forma, la actuación atacada señala que la mencionada Adenda N° 3 fue sometida a la consideración de refrendo de la Contraloría General de la República, sin embargo, la entidad fiscalizadora indicó que al haber finalizado la ejecución del Contrato N° 068-15, lo procedente era la liquidación del mismo, por lo que no procedía la tramitación de la referida Adenda N° 3.

En consecuencia, como se desprende del contenido de la Nota N° MP-UCIP-1173-2020 de 30 de octubre de 2020, la misma no constituye un acto administrativo que puede ser objeto de control ante esta vía jurisdiccional, pues carece del elemento de definitividad al ser únicamente un acto de comunicación a la empresa contratista, y por tanto, no es recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa al no poner fin al Procedimiento.

Cabe agregar igualmente que, la Nota N° MP-UCIP-1173-2020 de 30 de octubre de 2020, emitida por la UCIP, por ser un acto de mera comunicación, no era susceptible de ningún Recurso de Impugnación, circunstancia a que hace referencia la Resolución N° 16 de 26 de febrero de 2021, expedida por el Ministerio de la Presidencia, visible de fojas 83 a 87 del Expediente, mediante la cual se rechaza el Recurso de Apelación interpuesto contra la actuación atacada ante la Sala Tercera.

Por razón de ello, esta Superioridad concluye que la actuación impugnada –contrario a lo que aduce el recurrente en su Recurso de Apelación-, no contiene una decisión definitiva en relación a la petición del contratista **CONSORCIO LA ANTIGUA**, sino que se trata de la reiteración de una información brindada con anterioridad al mismo, como lo señala expresamente la Nota N° MP-UCIP-1173-2020 de 30 de octubre de 2020, emitida por la UCIP, así como el acto que rechaza el Recurso de Apelación presentado contra la misma. En ese sentido, la actuación demandada no genera ni derechos ni obligaciones, y de igual forma, tampoco niega algún derecho, es decir, no produce efectos jurídicos, ni causa estado.

Lo anterior ha sido examinado con anterioridad por esta Corporación de Justicia, a través de distintos Pronunciamientos, como es el caso de la **Resolución de 18 de julio de 2017**, en la cual se indicó lo siguiente:

“Doctrinalmente, el acto administrativo definitivo es considerado como aquel que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del particular, y produce efecto externo creando una relación entre la administración y las demás cosas o personas.

Su carácter definitivo y resolutorio del fondo u objeto de una cuestión planteada, va relacionado con la producción de efectos jurídicos de que se trate, creando o no relaciones jurídicas, derechos y obligaciones, que deben estar contenidos y previstos en la propia emisión del acto, el cual debe ser emitido respetando sus elementos esenciales ...

Ahora bien, estos actos definitivos o que resuelven el fondo u objeto de la cuestión planteada o controvertida, debemos recalcar, son productores de efectos jurídicos, con o por intervención de la voluntad de la Administración, en el ejercicio de la función pública a ella asignada, a través de sus distintos organismos e instituciones, actuaciones que deben enmarcarse en la estricta legalidad, produciendo dentro de sus efectos, derechos u obligaciones al administrado ...”.

Las circunstancias anteriores no permiten darle curso a la Demanda ensayada, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley Contencioso-Administrativa, que preceptúa lo siguiente:

**“Artículo 50.** No se dará curso legal a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción”.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMAN** la **Resolución de 28 de julio de 2021**, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador, no admitió la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la Firma Forense Morgan & Morgan Legal, que actúa en nombre y representación del **CONSORCIO LA ANTIGUA** (conformado por las sociedades Ortiz Construcciones y Proyectos, S.A., Construcciones Zubillaga, S.A. y Compañía Internacional de Construcción y Diseño S.A.U.), para que se declare nula, por ilegal, la Nota N° MP-UCIP-1173-2020 de 30 de octubre de 2020, emitida por la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública del Ministerio de Obras Públicas, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**NOTIFÍQUESE,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**