



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 20 de junio de 2017.  
C-59-17

Su Excelencia  
**Ramón Arosemena C.**  
Ministro de Obras Públicas  
E. S. D.

Señor Ministro:

Por este medio, la Procuraduría de la Administración emite el concepto que le solicitó a través de la Nota No. DM-AL-1339-2017, de 31 de mayo de 2017, recibida en este Despacho el 8 de junio del mismo año, en relación al recurso de revisión administrativa interpuesto por el licenciado **EMILIANO ROSARIO GÓMEZ**, apoderado judicial de la sociedad **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, en contra de la Resolución No. 092 de 6 de junio de 2016, confirmada por la Resolución No. 222 de 29 de noviembre de 2016, ambas proferidas por el Ministro de Obras Públicas, para ordenar a la citada sociedad, demoler la infraestructura vial del Residencial El Barniz, ubicada en el Corregimiento de La Arena, Distrito de Chitré, Provincia de Herrera, por incumplimiento de la Resolución No. 114 de 5 de diciembre de 2013, y a pagar la suma Cincuenta Mil Balboas (B/50,000.00), en concepto de multa.

**1. LA CAUSAL INVOCADA, LOS HECHOS Y LAS PRUEBAS**

El revisionista invoca la causal contenida en el literal “j” del numeral 4 del artículo 166 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, que a la letra dice:

“Artículo 166. Se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa, que podrán ser utilizadas en los supuestos previstos en esta Ley:

1. ...
4. El de revisión administrativa contra resoluciones o decisiones que agoten la vía gubernativa, para lograr la anulación de la resolución respectiva, con base a alguna o algunas de las siguientes causales:
  - a. ...
  - j. *De conformidad con otras causas y supuestos establecidos en la ley.* (Cursivas del Despacho).

En el libelo, el recurrente expone ocho (8) hechos para explicar la ocurrencia de esa causal, aduciendo que el acto administrativo impugnado se dictó en abierta violación al procedimiento señalado en la Resolución No. 068-06 de 5 de julio de 2006. “Por medio de la cual se reglamenta el régimen de sanciones establecidas en el Artículo 1, literales m), n) y o) de la Ley 11 de 2006, que reforma la Ley No. 35 de 1978 y se dictan otras disposiciones”, (en adelante identificado como el Reglamento), concretamente en sus artículos octavo y noveno, porque:

- La suspensión de la obra fue ordenada por la Dirección de Inspección, mediante Memorando de Campo No. 002 de 22 de abril de 2015, cuando debió ser por resolución motivada, suscrita por el Ministro de Obras Públicas, o el funcionario en quien él designe esa función, como lo establece el artículo octavo del Reglamento (Cfr. los Hecho Cuarto, cuya numeración está repetida).
- La Resolución impugnada no hace alusión en ninguna de sus partes, al Informe suscrito y sustentado, dirigido al Despacho del Ministro de Obras Públicas, como lo prevé el artículo octavo del Reglamento (Cfr. Hecho Sexto).
- Las Notas No. DRIH-838-15 de 21 de agosto de 2015; DRIH-398-15 de 27 de agosto de 2015, y la Nota No. DRIH-399-15, en que se fundamentó la Resolución No. 092, contra la cual se recurre, violaron el procedimiento establecido en el Reglamento, al pretender regular una materia que únicamente puede serlo mediante Resolución motivada, previo el informe de que trata el artículo octavo del referido Reglamento (Cfr. Hechos Quinto y Sexto).

Además, alega el recurrente que la Resolución recurrida no sólo violó el debido proceso, sino que “la misma carece de sustento jurídico porque al momento de su formalización y notificación la causa punible que sustentaba dicha resolución había dejado de existir” en vista que, meses antes, la empresa había hecho entrega de toda la documentación requerida (Cfr. Hechos Séptimo y Octavo).

Para acreditar los hechos, el recurrente denunció como medios reproductores de pruebas las Notas de 29 de octubre de 2015, de 4 de enero de 2016, y de 15 de agosto de 2016, expedidas por la propia empresa; y las Notas No. DNI-2274-16 y DEM-322-16, ambas de 16 de mayo de 2016, expedidas por el MOP, que reposan en el expediente administrativo del caso.

Vencido el término de práctica de pruebas, el recurrente presentó su alegato, en el que, en síntesis, reafirma lo señalado en el recurso, indicando que se violó el debido proceso porque la suspensión de la obras se realizó mediante un Memorando de Campo de la Dirección de Inspección del Ministerio de Obras Públicas, sin sustentar ni enviar al Despacho del Ministro, como lo establece el artículo octavo del Reglamento.

## **II. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Luego de determinar que se ha cumplido con los requisitos formales y el procedimiento que de acuerdo con la ley 38 de 31 de julio de 2000 debe seguirse para la sustanciación del recurso extraordinario de revisión administrativa, la Procuraduría de la Administración procede a emitir su concepto sobre la configuración de la causal invocada, solicitando, por las razones que se explican a continuación, que se **DECLARE INFUNDADA** la causal invocada.

### **A. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION ADMINISTRATIVA NO ES MECANISMO PARA SUBSANAR VICIOS DE NULIDAD EN UN PROCESO ADMINISTRATIVO.**

El numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000 menciona diez causales que se pueden invocar para interponer el recurso de revisión administrativa (desde el literal “a” hasta el

literal “j”), siendo que la última fue la que invocó el revisionista, o sea, la descrita en el literal “j” del citado numeral 4 que dice: “*De conformidad con otras causas y supuestos establecidos en la ley*”.

Esta causal, remite a su vez, a “otras causas y supuestos distintos” a los contemplados en la Ley 38 de 2000, lo que significa que debe existir **una ley especial** que establezca esas causas o supuestos, se aplicaría de manera preferente a las contenidas en las del Procedimiento Administrativo General. No obstante, con respecto a esta causal, el licenciado **BERNAL HERRERA**, en su escrito “Consideraciones Generales sobre el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa en Panamá”<sup>1</sup>, señalaba que no tenía a conocimiento “que existan otras causales legales a la fecha, aplicable a este Recurso Administrativo Extraordinario de Revisión Administrativa”,

En el presente caso, el **revisionista no ha señalado cuál es la ley especial** donde se pudiera encontrar esas “*otras causas o supuestos distintos*” a los contemplados en el referido numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000, sino que, para forzar la causal descrita en el literal “j”, se limita a concatenarla con el numeral 4 del artículo 52, que preceptúa:

“**Artículo 52.** Se incurre en *vicio de nulidad absoluta* en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. ...
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso legal;

...” (cursivas del Despacho).

Como se puede apreciar, el revisionista invoca esta disposición, como si fuera una causal de revisión administrativa, cuando no lo es, porque dicho artículo 52 se encuentra ubicado dentro del Título II “De la Invalidez de los Actos Administrativos”, de la **misma Ley 38 de 2000**, y se refiere a *vicios de nulidad absoluta*, que deben estar taxativamente tipificados en la ley.

La subsanación de los vicios de nulidad puede realizarse de oficio, o a solicitud de parte. Cuando no se hace de oficio, la ley prevé los mecanismos para que las partes puedan hacer el llamado de atención, que es a través de la figura del *incidente* (cuestión accidental o accesoria que surja en el desarrollo del procedimiento y que requiera decisión especial, como lo define el numeral 55 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000), cuando se trata de autos interlocutorios, o mediante los *recursos ordinarios en la vía gubernativa* (reconsideración y apelación), pudiendo incluso solicitarse la nulidad del acto viciado, mediante demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, cuando se ha agotado la vía gubernativa.

En el caso particular que concita nuestra atención, el recurrente desaprovechó la oportunidad para impugnar, a través del incidente, la orden de suspensión de la obra, que dice fue ordenada por la Dirección de Inspección del Ministerio de Obras Públicas, o a través del recurso de reconsideración, el supuesto vicio que le atribuye a la resolución impugnada. Si bien utilizó este recurso, lo hizo de manera extemporánea, razón por la cual el Ministro de Obras Públicas, mediante Resolución No. 222 de 29 de noviembre de 2016, resolvió “**RECHAZAR DE PLANO POR EXTEMPORÁNEO** el escrito de reconsideración

<sup>1</sup> BERNAL HERRERA, Manuel Antonio, “Consideraciones Generales sobre el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa en Panamá”. Administración Pública Al Día, Año 1, Núm. 1, Procuraduría de la Administración. 2004. pp.307-329.

presentado por la empresa **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A**, en contra de la Resolución No. 0092 de 6 de junio de 2016..." (Cfr. fs. 67-68 del expediente del proceso administrativo).

En este sentido, el Despacho estima que el **recurso extraordinario de revisión administrativa, no es el mecanismo idóneo**, para atacar los vicios de nulidad que surgen en el curso de un proceso, razón por la cual la causal invocada debe ser desestimada.

## **B. LOS VICIOS QUE EL REVISIONISTA LE ENDILGA A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.**

El recurrente considera que la Resolución No. 092 de 6 de junio de 2016, contra la cual se recurre, se dictó omitiendo el procedimiento señalado en la Resolución No. 068-06 de 5 de julio de 2006, antes citada, por lo que hay que acudir a ella, para determinar si ciertamente, se incurrió en algún vicio que pudiera producir la nulidad absoluta del acto impugnado.

Sobre el particular, la Ley 35 de 30 de junio de 1978, "Por la cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas", en su artículo 3, como quedó modificado por la Ley 11 de 27 de abril de 2006, le atribuye a este Ministerio las funciones de "ordenar la suspensión y/o demolición total o parcial, de obras que se estén ejecutando, en violación de los planos que cuenten con las aprobaciones correspondientes, en las materias que competen a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas", "Imponer multas de Cinco Mil Balboas (B/.5,000.00) a Cien Mil Balboas (B/.100,000.00), según la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación respectiva..."; y "dictar los reglamentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines" (Cfr. literales "m", "o" y "q" de dicho artículo 3).

En ejercicio de esta atribución reglamentaria, el Ministro de Obras Públicas y el Viceministro del ramo, dictaron la Resolución No. 068-06 de 5 de julio de 2006, que contiene el Reglamento sobre el régimen de sanciones establecidas en los literales "m"), n), y o) del artículo 3 de la Ley 35 de 1978.

Dicho Reglamento tipifica las sanciones que se pueden impartir cuando la obra se esté ejecutando sin contar con los planos y especificaciones previamente aprobadas; o en violación de disposiciones legales o reglamentarias; o en afectación de las infraestructuras existentes, bajo la administración, custodia y/o construidas por el MOP; o afectando servidumbres viales y/o pluviales; o impidiendo el acceso por parte de quien la ejecute. Las sanciones que tipifica dicho Reglamento son la suspensión temporal de la obra; demolición parcial de la misma; reparación de las calles o infraestructuras y multas (Cfr. artículos 1, 2, 3 y 5).

Con respecto al procedimiento, para aplicar las sanciones, tenemos que el Reglamento es parco en establecerlo. Se limita a señalar qué hará mérito para ordenar algunas de las sanciones previstas en ese Reglamento (entre las cuales se encuentran la demolición de la obra y la imposición de multas). El informe suscrito, sustentado y dirigido al Despacho del Ministro de Obras Públicas por quien funja como Director Nacional de Inspección (artículo octavo) y que le corresponde al Ministro de ese ramo, o el funcionario en quien él delegue esta función, ordenar mediante Resolución motivada las suspensiones y demoliciones de las obras (artículo noveno).

En el caso bajo examen, observamos que la Resolución No. 092 de 6 de junio de 2016, contra la cual se recurre, misma que ordenó a la sociedad **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, a demoler la infraestructura vial realizada en el Residencial El Barniz, y a pagar la suma Cincuenta Mil Balboas (B/.50,000.00), en concepto de multa, está debidamente motivada, fue dictada por el Ministro de Obras Públicas, y se fundamentó en varias notas, entre ellas el Memorando de Campo No. 002 de 29 de abril de 2015, lo cual significa que ese memorando y todas esas notas, llegaron al Despacho del Ministro, y fueron tomadas en cuenta para expedir la resolución impugnada. Por otra parte, el recurrente no ha acreditado los vicios que le atribuye a la resolución cuestionada, pues la misma cumplió con el procedimiento señalado en el Reglamento.

Por las razones arriba expresadas, la Procuraduría de la Administración reitera su opinión, en el sentido que se **DECLARE INFUNDADA**, la causal invocada por el licenciado EMILIANO ROSARIO GÓMEZ, apoderado judicial de la sociedad **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, en contra de la Resolución No. 092 de 6 de junio de 2016.

Para finalizar, el Despacho llama la atención en el hecho que el revisionista interpone el recurso de revisión administrativa para que se “Anule la Resolución No. 092 de 6 de junio de 2016... y su acto confirmatorio Resolución No. 222 de 29 de noviembre de 2016...”, y que en el punto No. 2 de la parte resolutive de ésta última se resolvió advertir “*al recurrente que con esta resolución se agota la vía gubernativa*”, pero es el caso que la Resolución No. 222 no entró a resolver el fondo del recurso de reconsideración, sino que lo declaró extemporáneo, de manera que la vía gubernativa se agotó cuando quedó ejecutoriada la Resolución No. 092 de 6 de junio de 2016. Lo anterior lo advertimos, para los efectos de determinar si el término para interponer el recurso había prescrito, de conformidad a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 38 de 2000, que señala los términos de prescripción de las otras causales.

Con esta opinión, le devuelvo, en la misma forma en que nos fueron remitidos con la Nota No. DM-AL-1339-2017, antes citada, los siguientes expedientes:

1. Expediente que contiene el proceso administrativo mediante el cual se le aplicó las sanciones a la sociedad **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, el cual consta de ochenta y cuatro (84) fojas útiles.
2. Expediente que contiene el recurso de revisión administrativa presentado por la sociedad **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO CAMIT, S.A.**, el cual consta de cuarenta y tres (43) fojas útiles.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/cch.