

167  
168



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

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

Panamá, dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019).

**VISTOS:**

La licenciada **MIRIAM YANETH BENÍTEZ**, en su propio nombre y representación presentó demanda de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que se declare nulo por ilegal, el permiso de Construcción No. P.C.417-2014 TPCP-1301 de 29 de abril de 2014, de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá.

La pretensión de la presente demanda consiste en que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo a través del cual la autoridad demandada concedió permiso de construcción a la sociedad Plan Verde 4/D Construcción y Diseño, S.A., para la construcción del Proyecto "Condominio Plaza Catedral", sobre las fincas 2979 y 3038 ubicado en el Casco Antiguo, Corregimiento de San Felipe, propiedad de The Global Financial Funds Corp.

~~168~~  
169

A juicio de la parte actora, el acto impugnado vulnera los artículos 38 y 39 de la Ley 91 de 22 de diciembre de 1976.

El artículo 38 establece requisitos especiales para que la Dirección de Obras y Construcciones del distrito de Panamá, pueda otorgar permisos de construcción dentro de un conjunto Monumental Histórico. Dicha norma se estima infringida considerando que la autoridad demandada desatendió el requisito que exige a los permisos de construcción para obras en el casco Antiguo, que el proyecto hubiera sido evaluado previamente y aprobado, por la Dirección de Patrimonio Histórico y la Comisión Nacional de Arqueología y Monumentos Históricos, lo que no fue atendido en este caso.

El artículo 39 de la Ley 91, señala que todas las obras públicas dentro del consejo monumental se harán con la intervención y vigilancia del Instituto Panameño de Turismo, y respetarán el trazo y ancho de las calles y plazas así como su acabado. Dicha norma dice haberse infringido sustentado en que el proyecto a construir, no ha respetado la libre circulación del peatón, ni la imagen del área monumental.

**I. CONTESTACIÓN DEL TRASLADO POR PARTE DE LA ENTIDAD DEMANDADA**

De la presente demanda se le corrió traslado a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, en virtud del cual rindió contestación a través de escrito visible en las fojas 61 y 62 del expediente, explicando que se presentó anteproyecto No. 337 de 2 de julio de 2010, el cual fue aceptado el 21 de julio de 2010, para el Condominio Plaza Catedral, aprobado mediante la Resolución DNPH No. 054 de 24 de agosto de 1999, y reformas al Condominio PH Plaza

169  
170

Catedral Nivel 300, 400, 500 y cubierta de techo, aprobada mediante la Resolución DNPH No. 041 de 15 de abril de 2010.

Se agrega en el informe que ingresaron los planos constructivos PO 217-10 para lo señalado en el anteproyecto 337-10, siendo este aprobado, y se obtuvo el permiso de construcción No. 318-11 de 15 de marzo de 2011, concedido a José Díaz y Asociados. S.A., y dicho anteproyecto fue reconsiderado el 27 de febrero de 2014, por reformas estructurales únicamente basados, en la Resolución 243-13/DNPH de 19 de noviembre de 2013, la que aprobó planos de adendas de planos estructurales a los planes finales del Condominio Plaza Catedral.

Por otro lado, se manifiesta que tanto el permiso de construcción acusado de ilegal y los planos, se amparan en la Resolución DNPH No. 041 de 15 de abril de 2010, en la cual se reconoció validez y vigencia a la resolución No. 054-DNPH de 24 de agosto de 1999, que aprobó el proyecto Condominio Plaza Catedral, ubicado sobre las fincas 3038 y 2979. De igual manera, que la Resolución No. 243-13/DNPH de 19 de noviembre de 2013, resolvió aprobar los planos de Adenda a Planos Estructurales y planos finales del condominio, razón por la cual se presumió haber cumplido con todos los requisitos exigidos en la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico en conjunto con la CONOMOH y el artículo 22 Sección 4 del Decreto Ejecutivo No. 51 de 22 de abril de 2004.

Finalmente, indica el funcionario que su actuación de apegó estrictamente a las normas que la ley especial y su reglamentación le otorga.

## **II. CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Mediante Vista N° 1316 de 15 de noviembre de 2017, el representante del Ministerio Público, emite concepto considerando que en el presente caso, era

~~170~~  
171

necesario hacer un examen de los requisitos establecidos en el procedimiento de la entidad demandada, a efecto de determinar si se configuraba o no algún vicio de nulidad respecto a la emisión del acto impugnado, era conveniente valorar algunos elementos probatorios para emitir un concepto en la etapa del proceso en que se encuentra, proponiendo como ejemplos los documentos y planos que corrobore la evaluación y opinión favorable del Concejo Nacional de Conjuntos Monumentales Históricos (CONAMOH), y de aquellas entidades como la Comisión Nacional de Arqueología, entre otras, que de acuerdo con la normativa aplicable forman parte de la aprobación de un determinado permiso de construcción, como el caso en cuestión, cuya análisis es indispensable.

### **III. DECISIÓN DE LA SALA.**

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Se ha expresado, que la presente demanda de nulidad tiene por objeto que se declare nulo, por ilegal, el Permiso de Construcción No. P. C. 417-2014-TPCP-1301 de 29 de abril de 2014, emitido por la Dirección de Obras de Construcción Municipales de Panamá. Vemos que dicho permiso autoriza a la sociedad Plan Verde 4/D CONSTRUCCIÓN Y DISEÑO, S.A., para el “Condominio Plaza Catedral.”

Importa iniciar este análisis acotando que el permiso de construcción acusado de ilegal, se emitió con la vigencia del Acuerdo 116 de 1996, que fuera derogado por el Acuerdo No. 193 de 21 de diciembre de 2015, publicado en la Gaceta Oficial No. 27988-A de 14 de marzo de 2016, para entrar en vigencia

~~171~~  
172

transcurrido tres meses desde su publicación, es decir, entrando en vigencia en junio de 2016.

De conformidad con el artículo 104 del Acuerdo No. 193 de 21 de diciembre de 2015, se reconoce validez de los permisos expedidos por el Municipio de Panamá con anterioridad a la vigencia del presente Acuerdo y que las solicitudes de permisos presentadas antes de la entrada en vigencia se registrarán por los requisitos vigentes al momento de su presentación.

Este Tribunal considerando que el acto acusado de ilegal fuera emitido en el año 2014, lo que a su juicio le impedía arribar a una conclusión final con relación a la vigencia y legalidad del permiso de construcción otorgado a la Sociedad Plan Verde 4/D Construcción y Diseño, S.A, S.A., dicta un auto para mejor proveer con fundamento en el artículo 62 de la Ley 135 de 1943, en el cual solicita a la Dirección de Obras Municipales del Municipio de Panamá, la situación jurídica actual del Permiso de Construcción No. P.C. 417-2014 tpcp-1301 de 29 de abril de 2014.

Al respecto, el Director de Obras Municipales del Municipio de Panamá, expresó en la Nota No. 1200-021 de 7 de enero de 2019, legible en la foja 162 del expediente, que antes de perder vigencia el permiso P.C. 417-2014 TPCP-1301 de 29 de abril de 2014, se presentó revalida de éste y la fecha se encuentra en trámites de consultas con las entidades que registraron el proyecto denominado "Condominio Plaza Catedral".

Frente a ese escenario, en el caso en cuestión, para lo que nos ocupa, nos llevó a remitirnos al artículo 18 del Acuerdo 116 de 9 de julio de 1996, según

~~172~~

173

el cual los permisos de construcción tienen un periodo de vigencia, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 18: El permiso de Construcción tendrá un validez por un periodo de 3 años. En los casos en que expire la vigencia del permiso y no se ha producido variante en las Normas de Desarrollo Urbano en cuales fuera analizado el plano y otorgado el permiso, solo se requerirá una reválida del mismo.

**Expirada la vigencia del permiso, y cuando las Normas de Desarrollo Urbano en las cuales fue analizado el plano haya variado, se deberá obtener un nuevo permiso, en el cual se otorgará en base a las normas vigentes. En los casos que el monto a pagar sea mayor al monto original, este deberá acreditarse al nuevo impuesto.”**

La norma citada pone de manifiesto, que el periodo para el cual se extiende un permiso de construcción dentro del Municipio de Panamá, es de tres años; y para que ese término se extienda se requerirá de una reválida siempre y cuando no hayan variado las Normas de Desarrollo Urbano; no obstante, en caso de que esas normas hayan variado se requiere un nuevo permiso.

De lo planteado, extraemos que atendiendo que el permiso de construcción objeto de este análisis se expidió el 29 de abril de 2014, este tenía vigencia por 3 años, es decir, hasta abril de 2018, y como quiera que si bien la entidad demandada señala que hay una reválida que se encuentra en trámite de consultas, lo que demuestra no ha habido reválida del permiso acusado de ilegal, y al no contemplar la norma aplicable que la tramitación de una reválida prorroga la vigencia del permiso, de conformidad con el artículo 18 del Acuerdo 116 de 1996, referido previamente, arribamos a la conclusión que el permiso de construcción No. P.C. 417-2014 TPCP-1301 de 29 de abril de 2014, perdió su vigencia de conformidad con el artículo 18 del Acuerdo 116 de 1996, dicho en

~~173~~  
174

otras palabras, dicho permiso ya surtió sus efectos, por tanto, que el objeto procesal no tiene vigencia, a consecuencia de que transcurrió el término para el cual se concedió. De allí, que a nuestro juicio no tendría ningún sentido que esta Sala entrara a decidir la ilegalidad imputada.

Lo anterior, implica que el acto administrativo demandado de nulo perdió sus efectos y vigencia, por lo cual es viable aplicar al caso el numeral 2 del artículo 201 que indica lo siguiente:

“Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias e instructoras:

1....

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiera ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la ley no permite considerando de oficio;

3....”

En ese contexto, también es viable aplicar el artículo 992 del Código Judicial que señala que: “en la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente”.

JORGE FABREGA en su conocida obra "Estudios Procesales", se refiere a la figura sustracción de materia, de la manera siguiente: "Se trata de un instituto poco examinado por la doctrina que si bien la jurisprudencia se ha visto obligada a reconocerla. Es un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el Tribunal

~~174~~  
175  
f

interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida”.

Por su parte, los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto, citados en resolución de 11 de agosto de 2014, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en virtud de demanda de plena jurisdicción interpuesta por la sociedad Qifar Internacional S.A., contra el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), bajo la ponencia del Magistrado Víctor Benavides, anotan lo siguiente:

“Una vez que se ha generado un proceso o pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo o la eliminación del proceso en forma paralela.

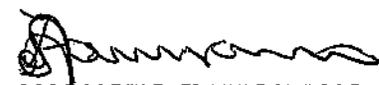
Si la pretensión queda satisfecha el proceso llega a su fin normal y concluye por sentencia. Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y revoca íntegramente, el proceso se extingue así mismo, tomando injustificada su ulterior continuación.” (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. Pág 288.

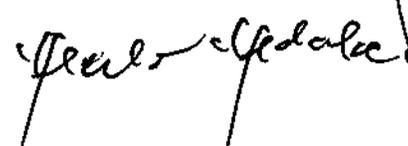
Sobre la base de lo anterior, estimamos que este Tribunal se encuentra limitado a exteriorizar un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión planteada por la demandante, en virtud de que el acto acusado de ilegal perdió vigencia al vencerse su periodo, por lo cual es viable aplicar en el presente el artículo 992 del Código Judicial.

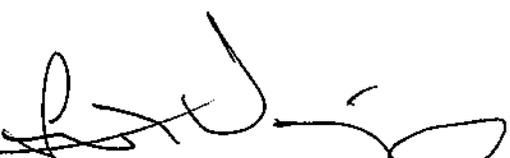
175  
176

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la presente acción contencioso administrativa de nulidad presentada por la licenciada **MIRIAM YANETH BENÍTEZ**, contra el permiso de Construcción No. P.C.417-2014 TPCP-1301 de 29 de abril de 2014, y en consecuencia, **ORDENAN** el archivo del expediente.

NOTIFIQUESE,

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO**

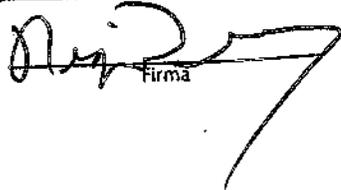
  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 24 DE Julio DE 20 19

A LAS 9:31 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

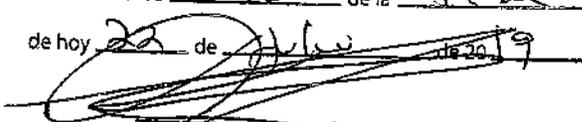
  
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1748 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 22 de Julio de 20 19

  
SECRETARIA