

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

Vista Número 120

Panamá, 21 de marzo de 2014

La firma forense Fonseca y Asociados, actuando en representación **Silvia Varela de Selles, propietaria del negocio denominado Restaurante La Cabima**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 567-DJ-DG-AAC de 25 de mayo de 2011, emitida por la **Autoridad Aeronáutica Civil**, los actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

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 en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

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

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

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.

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la parte actora manifiesta que se han infringido las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

A. Los artículos 36 y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000 que regula el procedimiento administrativo general, los que, en su orden establecen que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y la definición de lo que debe entenderse por debido proceso legal (Cfr. fojas 13 a 17 del expediente judicial).

B. Los artículos 3 y 21 de la Ley 22 de 29 de enero de 2003, orgánica de la Autoridad Aeronáutica Civil que, de manera respectiva, se refieren a las funciones de la institución y a las facultades de su Junta Directiva (Cfr. fojas 17 a 21 del expediente judicial).

C. El artículo 1409 del Código Judicial relativo al procedimiento de lanzamiento por intruso (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

D. Los artículos 19 y 29 de la Resolución de Junta Directiva 009 de 20 de marzo de 2011, por medio de la cual se establece el reglamento para otorgar y regular las concesiones de la Autoridad Aeronáutica Civil en los locales y espacios dentro y fuera de los aeropuertos, de la forma en que estaban vigentes al momento que se dieron los hechos, los que, en su orden, expresan que corresponde al Director General de la entidad declarar la resolución administrativa del contrato de concesión mediante resolución debidamente motivada; y al deber que tenían aquellos concesionarios que, a la entrada en vigencia de la Resolución de Junta Directiva antes indicada ocupaban un área otorgada en concesión y no habían formalizado su respectivo contrato, en el sentido de iniciar los trámites para formalizar el mismo en un plazo de seis (6) meses, contado a partir de la entrada en vigencia del reglamento (Cfr. fojas 21 a 23 del expediente judicial).

III. Antecedentes

Según consta en autos, desde el año 1993 Silvia Varela de Selles fue concesionaria de un espacio en el Aeropuerto Marcos A. Gelabert, denominado Restaurante La Cabima. El último contrato de concesión firmado con la Autoridad Aeronáutica Civil fue el identificado con el número 243-04, para la ocupación de un espacio de 161.32 mts² en la planta baja y 123.46 mts² en la parte alta de la terminal aeroportuaria antes indicada, el cual fue objeto de una adenda (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

El contrato y la adenda en referencia estuvieron vigentes hasta el 20 de octubre de 2007; no obstante, la actora no realizó en tiempo oportuno los trámites para obtener una prórroga de su relación contractual (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Con posterioridad al vencimiento del contrato 243-04, Silvia Varela de Selles solicitó la renovación del mismo, petición que fue negada por la Autoridad a través de la Nota DG-DF-DCS-009-10 de 21 de abril de 2010, acto administrativo en contra del cual la actora no presentó recurso de reconsideración ni de apelación, de ahí que el mismo quedó en firme y debidamente ejecutoriado (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

No obstante lo descrito en el párrafo anterior, la demandante siguió utilizando las instalaciones que había recibido en calidad de concesionaria, incumpliendo con ello su obligación de entregarlas luego de su vencimiento, razón por la cual la Autoridad Aeronáutica Civil emitió la Resolución 567-DJ-DG-AAC de 25 de mayo de 2011, a través de la cual resolvió: **1)** ordenar el desalojo de Silvia Varela de Selles, propietaria del negocio denominado Restaurante La Cabima, del espacio que ocupaba de forma ilegal en el Edificio Terminal del Aeropuerto Marcos A. Gelabert, dado en concesión desde el año 1993 al 2007; **2)** conceder un término de quince días calendario para la entrega de las instalaciones antes

indicadas; y **3)** realizar todos los trámites legales pertinentes a fin de que lo ordenado se lleve a cabo (Cfr. fojas 70 a 77 del expediente judicial).

Debido a su inconformidad con lo decidido, la afectada interpuso un recurso de reconsideración en contra del acto administrativo antes mencionado, que fue decidido mediante la Resolución 601-DJ-DG-AAC de 8 de junio de 2011, a través de la cual se mantuvo en todas sus partes lo dispuesto anteriormente (Cfr. fojas 67 a 69 del expediente judicial).

Al ser notificada de la decisión descrita en el párrafo precedente, la accionante promovió un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil, lo que dio lugar a la expedición de la Resolución 027 de 13 de julio de 2011, por medio de la cual dicho cuerpo directivo mantuvo en todas sus partes el acto recurrido (Cfr. fojas 64 a 66 del expediente judicial).

Luego de agotar la vía gubernativa de la forma antes señalada, la demandante, ha concurrido ante la Sala para interponer la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en estudio.

IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

1. La actora aduce la infracción de los artículos 36, 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000; 3 y 21 de la Ley 22 de 29 de enero de 2003 y 1409 del Código Judicial, señalando que al emitir el acto acusado, la entidad violó la garantía del debido proceso legal, puesto que el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil ejerció funciones de decisión y de ejecución de un desalojo, que competían a las autoridades de Policía legalmente facultadas. Indica, además, que la entidad llevó a cabo todas las diligencias procesales que son propias de un Corregidor de Policía o de un Juez Municipal, autoridades competentes para conocer y decidir los procesos de desalojo, desahucio, lanzamiento y cualquier otro similar (Cfr. foja 14 y 21 del expediente judicial).

En tal sentido, la recurrente también afirma que ni el Director General ni la Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil tienen entre sus facultades, la de ordenar desalojos y menos ejecutarlos (Cfr. fojas 17 a 21 del expediente judicial).

Esta Procuraduría rechaza los cargos de infracción antes indicados, puesto que en el presente negocio es fácil advertir que la actuación de la Autoridad Aeronáutica Civil al emitir la Resolución 567-DJ-DG-AAC de 25 de mayo de 2011 estuvo enmarcada en las facultades que le otorgan la Ley 22 de 29 de enero de 2003 y la Resolución de Junta Directiva 009 de 20 de marzo de 2011, de la forma vigente al momento en que se dieron los hechos.

Como lo hemos señalado, la entidad demandada emitió el acto acusado ordenando el desalojo de la señora Silvia Varela de Selles y de su negocio denominado Restaurante La Cabima que le había sido dada en concesión, ya que continuaba ocupando el área arrendada, ubicada dentro del edificio de la terminal aérea del aeropuerto Marcos A. Gelabert, a pesar de que: **1)** desde el 20 de octubre de 2007 se había vencido el último contrato de concesión que celebró con la entidad, es decir, el 243-04; y, **2)** que a través de la nota DF-DCS-009-10 de 21 de abril de 2010, la Autoridad le negó la solicitud de renovación del contrato (Cfr. fojas 66, 68 y 71 del expediente judicial).

Para los efectos de nuestro análisis conviene precisar que el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 22 de 2003, al referirse a las funciones de la Autoridad Aeronáutica Civil, establece lo siguiente:

“Artículo 3. Son funciones específicas y privativas de la Autoridad Aeronáutica Civil:

...

6. Establecer las condiciones de funcionamiento de los aeropuertos y aeródromos públicos y privados...”

De igual manera, resulta pertinente hacer referencia a los artículos primero, décimo octavo, vigésimo tercero y vigésimo cuarto de la Resolución de Junta Directiva 009 de 21 de marzo de 2011, por medio de la cual se estableció el reglamento para otorgar y regular las concesiones de la Autoridad Aeronáutica

Civil en los locales y espacios dentro y fuera de los aeropuertos y aeródromos, de la forma vigente al momento en que se dieron los hechos, cuyo tenor literal era el siguiente:

“PRIMERO: Las concesiones tienen por objeto principal otorgar un servicio adecuado y continuo al turismo y a la aviación civil nacional e internacional. Podrán ser otorgadas a cualquiera persona natural o jurídica para el goce de los derechos de usufructo de las áreas o instalaciones disponibles de ser otorgadas en concesión que sean parte del patrimonio de la Autoridad Aeronáutica Civil conforme a las disposiciones expresadas en el presente reglamento, el reglamento vigente de tasas y cánones de concesión de la Autoridad Aeronáutica Civil, y los procedimientos de la Ley 22 de 27 de junio de 2006...ubicados en los aeropuertos nacionales e internacionales y aeródromos administrados por la Autoridad de Aeronáutica Civil.” (El subrayado es nuestro).

“DÉCIMO OCTAVO: Son obligaciones del Concesionario las siguientes:

...

c. Entregar la instalaciones o espacios otorgados en concesión a la Autoridad Aeronáutica Civil una vez se haya terminado administrativamente la concesión, o se haya vencido el término de la concesión otorgada, salvo aquellos concesionarios que hayan iniciado trámites ante la Autoridad Aeronáutica Civil, conforme al presente reglamento y a la respectiva resolución que otorgó la concesión, para la renovación de la concesión otorgada, y el mismo esté pendiente de ser resuelto.

...” (El subrayado es de esta Procuraduría).

“VIGESIMO TERCERO: La Autoridad Aeronáutica Civil tendrá facultad para fiscalizar en todo momento el cumplimiento de cada una de las obligaciones que adquiere el concesionario.” (El subrayado es de este Despacho).

“VIGESIMO CUARTO: ...el concesionario dispondrá de quince días calendario contados a partir del día siguiente en que quedó ejecutoriada la resolución que declare la resolución administrativa de la Concesión o que revoque el acto administrativo mediante el cual se otorgó o renovó la concesión, para desocupar el área, local, espacio, zona o actividad objeto de la Concesión. Con ocasión del término y devolución del espacio se levantará un acta, en el cual constarán las condiciones de entrega.

De no producirse la desocupación del espacio, la Autoridad Aeronáutica Civil, y con el apoyo de la Policía Nacional si fuera necesario, procederá a lo siguiente:

1. Tomar posesión y control del área, local, espacio o actividad de que se trate;

2. Hacer un inventario de todos los bienes que se encuentren dentro del local;

3. Empaquetar y trasladar todos los bienes inventariados a un depósito, en donde se mantendrán bajo custodia de la Autoridad Aeronáutica Civil;

4. Colocar nuevas cerraduras en el local, espacio o zona de que se trate, si a ellos hubiere lugar; e

5. Iniciar el proceso de una nueva licitación o contratación directa para no afectar los ingresos de Autoridad Aeronáutica Civil.” (El subrayado es nuestro).

De los artículos transcritos se deduce la competencia que tiene la Autoridad Aeronáutica Civil para otorgar dentro de los aeropuertos y aeródromos del país, concesiones en las áreas o en las instalaciones disponibles; la obligación que recae sobre los concesionarios en el sentido de entregar la instalaciones o espacios otorgados en concesión a la entidad, una vez se haya terminado administrativamente la concesión o se haya vencido el término de la misma, y la potestad de la Autoridad Aeronáutica Civil para que, en el evento que no se produzca voluntariamente la desocupación, en los casos antes descritos, ésta pueda adoptar las medidas pertinentes para lograr dicha finalidad.

Como hemos señalado en párrafos precedentes, en la situación en estudio el contrato de concesión 243-04 que la Señora Silvia Varela de Selles había suscrito con la entidad demandada, venció el 20 de octubre de 2007 sin que el mismo hubiese sido prorrogado; no obstante, con posterioridad a esa fecha la actora solicitó la renovación del referido contrato, sin embargo la entidad demandada mediante la Nota DG-DF-DCS-009-10 de 11 de abril de 2010, no acogió tal petición, por lo que le solicitó que se apersonara al Departamento de Concesiones para entregar las instalaciones a ella concesionadas (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

A pesar de lo anterior, como bien lo expresa la Autoridad Aeronáutica Civil en la Resolución 567-DJ-DG-AAC, objeto de reparo, la recurrente continuó ocupando el espacio *“concesionado mediante el Contrato de Concesión No.234-04, una vez ha vencido el mismo, sin que exista una prórroga a dicho contrato,*

voluntad expresa de ambas partes de renovar el contrato o un nuevo acuerdo escrito vigente...”, por lo que, incumplió la obligación que le impone el literal c) del artículo décimo octavo de la Resolución de Junta Directa 009 de 2011, de entregar la instalaciones o espacios otorgados en concesión a la Autoridad Aeronáutica Civil una vez vencido el término de la concesión otorgada (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Por lo anterior, la entidad emitió la Resolución 567-DJ-DG-AAC de 25 de mayo de 2011, mediante de la cual ordenó la desocupación del local dentro del plazo de quince (15) días calendario, a partir de la fecha en que quedara ejecutoriado dicho acto administrativo; medida adoptada con pleno sustento en las disposiciones de la Ley 22 de 29 de enero de 2003 y de la Resolución de Junta Directiva 009 de 21 de marzo de 2011, que ya hemos examinado, de ahí que no se hayan infringido los artículos 36, 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 2000; 3 y 21 de la Ley 22 de 29 de enero de 2003 y 1409 del Código Judicial.

2. La recurrente también señala que el acto acusado lesiona el artículo 19 de la Resolución de Junta Directiva 009 de 29 de marzo de 2011, de la forma vigente al momento en que se dieron los hechos, puesto que, en su opinión, la entidad demandada sustentó la orden de desalojo en una simple nota, sin antes decretar formalmente la resolución administrativa del contrato mediante una resolución, como lo exige la norma antes indicada (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

Rechazamos este cargo de infracción, puesto que el mismo guarda relación con un acto administrativo distinto al que se impugna a través de la demanda de plena jurisdicción que nos ocupa, debido a que se refiere a la Nota DG-DF-DCS-009-10 de 21 de abril de 2010, a través de la cual la entidad demandada le comunicó a la recurrente que no accedía a la solicitud hecha por ella con la finalidad que se le renovara el contrato de concesión; decisión que no fue impugnada por ésta en la vía gubernativa, por lo que la misma se encuentra en

firme y debidamente ejecutoriada, de manera que los reparos que se hacen en esta oportunidad, en contra de ese acto administrativo resultan totalmente extemporáneos.

En adición a lo señalado, debemos advertir que la Autoridad no requería resolver administrativamente el contrato de concesión 234-04 antes de emitir la resolución en estudio, puesto que la terminación de la relación contractual había operado de pleno derecho desde el 20 de octubre de 2007, al darse el vencimiento del término pactado, sin que éste hubiese sido prorrogado, de manera tal que ante la ocupación ilegal que mantenía la actora del bien concesionado, la entidad solamente debía ordenar su desocupación, como en efecto lo hizo.

3. Finalmente, la demandante expresa que el acto impugnado infringe el artículo 29 de la Resolución de Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil 009 de 29 de marzo de 2011, ya que, según alega, su desalojo fue adoptado sin que se tomara en consideración que a través de la norma señalada, la propia Junta Directiva había concedido a todos los ocupantes y concesionarios que no tenían un contrato, un período de seis meses para regularizar su estatus contractual (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

Esta Procuraduría no comparte lo argumentado por la parte actora en relación con este cargo de infracción, puesto que la medida transitoria establecida en el artículo en referencia, resultaba aplicable únicamente a aquellos concesionarios que, a la entrada en vigencia de la mencionada resolución, ocupaban un área otorgada en concesión y no habían formalizado su respectivo contrato; situación en la que es posible ubicar a Silvia Varela de Selles y su establecimiento comercial, sobre todo porque cuando entró a regir la disposición reglamentaria que se aduce como infringida, ya existía una decisión de la Autoridad Aeronáutica Civil, contenida en la Nota DG-DF-DCS-009-10 fechada 21 de abril de 2010, en el sentido de rechazar la solicitud de renovación del contrato de concesión que aquella había formulado, de manera que esta última resultaba

ajena al supuesto de hecho establecido en el artículo 29 de la Resolución de Junta Directiva 009 de 29 de marzo de 2011.

En este contexto, coincidimos con lo señalado por la entidad demandada en la Resolución de Junta Directiva 027 de 13 de julio de 2011, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación propuesto por la parte actora en contra del acto objeto de reparo, cuando expresó que: *“...en virtud de que el trámite de renovación no procedió, la Nota DG-DF-DCS-009-10 fechada 21 de abril de 2010 se encuentra ejecutoriada, y actualmente la Señora SILVIA VARELA DE SELLES no tiene pendiente el trámite para la renovación del Contrato de Concesión No.243-04, tenemos entonces que lo dispuesto en el Artículo Vigésimo Noveno del Reglamento de Concesiones de la Autoridad Aeronáutica Civil no aplicaría, toda vez que, como hemos mencionado, su solicitud para la concesión de un espacio dentro del Edificio Terminal del Aeropuerto Marcos A. Gelabert ya fue resuelta con la negativa de la Autoridad Aeronáutica Civil manifestada en la Nota previamente señalada.”*; razón por la cual no se haya producido la infracción aducida por la recurrente (Cfr. fojas 65 y 66 del expediente judicial):

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 567-DJ-DG-AAC de 25 de mayo de 2011, emitida por la Autoridad Aeronáutica Civil ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se denieguen las peticiones de la parte actora.

IV. Pruebas.

1. Pruebas que se objetan.

1.1 Objetamos, por ineficaces, las pruebas documentales visibles a fojas 37 a 45, 48 a 51 y 54 a 56 expediente, por constituir copias simples de documentos públicos que no han sido autenticadas por la autoridad encargada de la custodia de su original, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial que, como condición indispensable para que se puedan incorporar al proceso

pruebas de esta naturaleza, exige que las mismas se presenten en su forma original o mediante copias debidamente autenticadas.

1.2 De igual manera, se objetan, por ineficaces los documentos visibles en las fojas 46, 47 y 60 del expediente, por constituir copias simples de documentos privados que no cumplen con la regla de autenticidad establecida en los artículos 856 y 857 del Código Judicial.

2. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Magíster Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 553-11