

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 248

Panamá, 12 de mayo de 2015

**Demanda Contencioso
Administrativo de Nulidad**

Concepto

**Se alega sustracción
de materia.**

El Licenciado **Julio César Matute**, actuando en su propio nombre, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010 de la **Junta Directiva del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**

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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

La Ley 23 de 29 de enero de 2003 dicta el marco regulatorio para la administración de aeropuertos y aeródromos de Panamá, y, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Texto Único de dicho cuerpo normativo, para prestar el servicio de administración de los aeropuertos y los aeródromos, el Estado podrá crear empresas, las cuales se constituirán en sociedades anónimas regidas por la Ley 32 de 1927 sobre sociedades anónimas y el Código de Comercio (Cfr. Gaceta Oficial 24,731 del 31 de enero de 2003 y 27,495 de 18 de marzo de 2014).

El Consejo de Gabinete, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 23 de 2003, emitió la Resolución de Gabinete de 30 de 9 de abril de 2003, por medio de la cual autorizó la expedición del Pacto Social de Constitución de la sociedad anónima denominada Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.,

como la empresa que administraría dicho aeropuerto (Cfr. Gaceta Oficial 24,796 del 8 de mayo de 2003).

En ese mismo orden de ideas, el artículo 23 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, establece que las sociedades administradoras, deberán aplicar en los procedimientos de adquisición de materiales y contratación de obras o servicios, lo dispuesto en la ley y en la reglamentación que para tal efecto se expida, los cuales deberán estar orientados en los principios de eficiencia, transparencia y trato igualitario.

En desarrollo de esta materia, la Junta Directiva de la Sociedad Anónima denominada Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., emitió la **Resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010**, por medio de la cual se establecen los procedimientos, requisitos y demás mecanismos de contratación con terceros de las concesiones de servicios aeronáuticos, aeroportuarios y servicios no aeronáuticos, que se acusa de ilegal (Cfr. Gaceta Oficial 26,665 de 22 de noviembre de 2010).

Por su parte, el Licenciado Julio César Matute, quien actúa en su propio nombre, interpuso ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que sea declarada nula, por ilegal, la **Resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010** de la Junta Directiva del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

II. Disposiciones legales que se dicen infringidas.

El actor, **Julio César Matute**, aduce que la **Resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010**, cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 21 de la Ley 23 de 29 de enero de 2003, norma que en realidad corresponden al artículo 23 del Texto Único de dicha ley, ordenada por el artículo 15 de la Ley 125 de 31 de diciembre de 2013, que dicta el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá,

que guarda relación con la adquisición de materiales y la contratación de obras y servicios (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial y Gaceta Oficial 27,495 de 18 de marzo de 2014); y

B. Los artículos 38, 57 y 124 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública; modificados mediante las Leyes 69 de 6 de noviembre de 2009 y 48 de 10 de mayo de 2011, normas que en realidad corresponden a los artículos 40, 66 y 141 del Texto Único de dicha ley, aprobado por la Asamblea Nacional el 27 de mayo de 2011, disposiciones que en su orden, se refieren a los procedimientos de selección de contratista; a la evaluación y aprobación de contrataciones mediante procedimiento excepcional; y al sistema electrónico de contrataciones públicas denominado “PanamaCompra” (Cfr. fojas 8 a 9 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al explicar el cargo de infracción que hace con respecto al artículo 23 del Texto Único de la Ley 23 de 2003, el recurrente manifiesta que la **Resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010** emitida por la Junta Directiva de la Sociedad Anónima denominada Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., viola dicha disposición legal, por no haber sido expedida por el Consejo de Gabinete, quien a su criterio, es el ente competente para establecer los procedimientos y requisitos de contratación con terceros (Cfr. fojas 2 a 4 del expediente judicial).

De igual manera, argumenta que con dicha resolución la Junta Directiva de la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., introduce un nuevo mecanismo que denomina “Contratación Directa por Invitación”, procedimiento que no se encuentra contemplado en la Ley 22 de 2006 de Contracciones Públicas; así como también desconoce que para aquellas contrataciones que superen las sumas de B/.300,000.00 y B/.3,000,000.00 se deberá contar con las aprobaciones de Consejo Económico Nacional o del Consejo de Gabinete respectivamente (Cfr. fojas 5 a 6 del expediente judicial).

Finalmente manifiesta, que el acto que acusa de ilegal, desconoció que la Ley de Contrataciones Públicas establece que los procedimientos de selección de contratista serán publicados obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Antes de iniciar el análisis correspondiente al proceso bajo examen, este Despacho procedió a verificar la vigencia de la **Resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010**, y se observa que la misma **fue derogada por el artículo 40 de la Resolución 006-JD-14 de 12 de marzo de 2014**, emitida por la Junta Directiva del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., a través de la cual se establecen los procedimientos, requisitos y demás mecanismos de contratación con terceros de las concesiones de servicios aeronáuticos, aeroportuarios y servicios no aeronáuticos (Cfr. Gaceta Oficial 27,551 de 6 de junio de 2014).

En razón de ello, al haber sido derogada la **Resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010**, luego de presentada la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención, la acción en estudio ha quedado sin efecto jurídico, lo que es indicativo que ha desaparecido el objeto procesal que motivó la presentación de la misma, produciéndose lo que en Derecho se conoce como el fenómeno jurídico de sustracción de materia; de manera que, ante la ausencia notoria del objeto o interés que se demanda, no sea necesaria la continuación del proceso, tal como lo indican los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto al comentar sobre esta figura:

“Una vez que se ha generado un proceso, la 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 la eliminación del proceso en forma paralela. Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado 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 la revoca íntegramente, el proceso se extingue a si mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.” (Beatriz Quintero y Eugenio Prieto., Teoría General del Proceso, Tomo I, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, pág. 288).”

En Sentencia de 16 de marzo de 2011 la Sala Tercera se ha pronunciado sobre la sustracción de materia en los siguientes términos:

“...Lo anterior tiene su sustento en que en efecto, el acuerdo demandado el Acuerdo Municipal No. 05 de 12 de enero de 2006, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Boquete, ha sido derogado a través del Acuerdo No. 24 de 8 de octubre de 2009, emitido por el Consejo Municipal de Boquete, *‘por el cual se regula la materia de venta, uso, arrendamiento y adjudicación de lotes y tierras municipales y se deroga el Acuerdo No. 5 de 12 de enero de 2006’*, publicado en Gaceta Oficial No.26392-A de 20 de octubre de 2009. Así lo podemos apreciar en las disposiciones finales del mismo, en el artículo 34, cuando dice:

‘Artículo 34. Este Acuerdo empezará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial y Deroga el Acuerdo No. 05 de 12 de enero de 2006, y todos los Acuerdos que modifican, adicionan o reforman las disposiciones que le sean contrarias’.

De lo anterior se colige que la Sala debe abstenerse de todo pronunciamiento sobre la pretensión del acto, pues, es evidente que ha desaparecido el objeto sobre el cual tendría que pronunciarse, en razón de que se ha verificado el fenómeno jurídico de ‘sustracción de materia’ o lo que se conoce como ‘obsolescencia procesal’. Sobre este fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto,...

En tales circunstancias, y de acuerdo a la doctrina sistemáticamente reconocida por esta Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre un asunto que ha perdido sus efectos jurídicos.” (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración)

Por todo lo antes expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran el Tribunal, que declaren que en el presente proceso se

ha producido SUSTRACCIÓN DE MATERIA y, en consecuencia, ordene el archivo del expediente.

IV. Pruebas: Se aceptan las presentadas.

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

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 585-13