

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 888

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de octubre de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

La Licenciada Dilia E. Viquez M., en representación de la sociedad **Alanya Services Corp.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DF-DCS-DG-AAC-018-2014 de 17 de septiembre de 2014, emitida por el Director General de la **Autoridad Aeronáutica Civil**, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda**

**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 la finalidad 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 31-35 del expediente judicial).

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

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

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 20-23, 24-30, 36-43 y 44-51 del expediente judicial).

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

**II. Normas que se aducen infringidas.**

**A.** La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones de la Resolución de Junta Directiva 009 de 21 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 y cualquier otra área que sea parte del patrimonio administrado por la Autoridad Aeronáutica Civil; y se deroga la Resolución No. 025-JD de 14 de septiembre de 1990, sus modificaciones y cualquier otra disposición que sea contraria a la presente resolución”:

**a.1.** El artículo quinto del Reglamento de Concesiones, modificado por el artículo tercero de la Resolución de Junta Directiva 011 de 11 de abril de 2012, que señala que las mejoras que el concesionario realice en el espacio objeto de la concesión y que sean consideradas como inmuebles según el artículo 325 del Código Civil de Panamá, serán aprobadas por la Autoridad Aeronáutica Civil (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

**a.2.** El artículo décimo, numeral 8 del acápite b, del Reglamento de Concesiones, modificado por el artículo séptimo de la Resolución de Junta Directiva 011 de 11 de abril de 2012, que establece que la persona jurídica que solicite una concesión debe presentar el certificado de explotación expedido por la Autoridad Aeronáutica Civil (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial);

**a.3.** El artículo décimo segundo del Reglamento de Concesiones, modificado por el artículo noveno de la Resolución de Junta Directiva 011 de 11 de abril de 2012, el cual se refiere a que la entrega física de una concesión la hará efectiva la Autoridad Aeronáutica Civil, mediante una nota emitida por parte del Director General de la entidad (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

**a.4.** El artículo décimo octavo (ordinal i) del Reglamento de Concesiones, modificado por el artículo décimo primero de la Resolución de Junta Directiva 011 de 11 de abril de 2012, que dispone que entre las obligaciones del concesionario, se encuentran las demás que le señale la resolución que otorga la concesión, el reglamento de concesiones y la legislación panameña (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

**a.5.** El artículo décimo noveno del Reglamento de Concesiones, modificado por el artículo décimo segundo de la Resolución de Junta Directiva 011 de 11 de abril de 2012, mismo que indica que la resolución administrativa de la concesión corresponderá declararla

al Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil mediante resolución debidamente motivada (Cfr. foja 11 del expediente judicial); y

**a.6.** El artículo vigésimo (ordinales c, i) del Reglamento de Concesiones, modificado por el artículo 19 de la Resolución de Junta Directiva 011 de 11 de abril de 2012, los cuales, en su orden, expresan que son causales de resolución administrativa de la concesión el incumplimiento por parte del concesionario de alguna de las obligaciones establecidas en el reglamento o en la resolución que otorgó la concesión; y la violación de las reglamentaciones de seguridad en los aeropuertos (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

**B.** El artículo 116 (numerales 1 y 2) del Texto Único de la Ley 22 de 2006 mismos, que de manera respectiva, explican que cuando exista alguna causal para la resolución administrativa del contrato, la entidad contratante adelantará las diligencias de investigación y ordenará la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos; y si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se lo notificará al afectado o a su representante señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco (5) días hábiles para que conteste (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

La lectura del expediente en estudio nos permite establecer que el acto acusado lo constituye la Resolución DF-DCS-DG-AAC-018-2014 de 17 de septiembre de 2014, emitida por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, a través de la cual se resolvió administrativamente la concesión del hangar 7-D otorgada a la sociedad **Alanya Services Corp.**, mediante la Resolución DCS-DF-DG-AAC-134-2013 de 30 de mayo de 2013 (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

Producto de su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la recurrente interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue decidido por

conducto de la Resolución 235-DJ-DG-AAC de 11 de noviembre de 2014, expedida por el Director General de la entidad demandada (Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial).

No conforme con lo anterior, **Alanya Services Corp.**, promovió un recurso de apelación en contra del acto original, mismo que fue resuelto por medio de la Resolución de Junta Directiva 003 de 15 de abril de 2015, la que confirmó en todas sus partes la decisión contenida en la Resolución DF-DCS-DG-AAC-018-2014 de 17 de septiembre de 2014. Este acto le fue notificado a la abogada de la recurrente el 7 de mayo de 2015; quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 24-30 del expediente judicial).

En virtud de ello, la apoderada judicial de la empresa **Alanya Services Corp.**, presentó el 7 de julio del presente año, la demanda contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada, así como sus actos confirmatorios; que se le devuelva la concesión del hangar 7-D; y que se le indemnice por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados (Cfr. fojas 3-4 y 14-15 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la abogada de la accionante manifiesta que su mandante no realizó mejoras al hangar 7-D como afirma la entidad demandada y que la Autoridad Aeronáutica Civil en ningún momento le solicitó a **Alanya Services Corp.**, el certificado de explotación, por lo que mal puede argumentar que la misma no contaba con dicho documento y, por ende, que infringió el artículo décimo (numeral 8) del Reglamento de Concesiones, modificado por la Resolución 11 de 11 de abril de 2012 (Cfr. fojas 6 y 8 del expediente judicial).

Continúa expresando que al emitir el acto objeto de controversia, la institución demandada vulneró el artículo décimo segundo del Reglamento de Concesiones en detrimento de su representada; puesto que solo por el hecho de haberle entregado físicamente el hangar 7-D, se entendía que **Alanya Services Corp.**, cumplía con todos los requisitos exigidos, por lo que, a su juicio, la medida adoptada por la Autoridad Aeronáutica Civil es ilegal (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Por último, sostiene que ninguna persona ingresó al hangar 7-D por solicitud o bajo autorización de su mandante como asegura la institución demandada, de allí que este elemento no era suficiente para expedir la Resolución DF-DCS-DG-AAC-018-2014 de 17 de septiembre de 2014 que hoy se acusa de ilegal; ya que la recurrente jamás cometió alguna falta disciplinaria que conllevara la aplicación de la decisión contenida en el acto recurrido y, por consiguiente, no vulneró el artículo 116 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

Esta Procuraduría no comparte los argumentos expuestos por la demandante, por las razones que se expresan a continuación.

El 30 de mayo de 2014, el entonces Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil emitió la Resolución DCS-DF-DG-AAC-134-2013, por medio de la cual otorgó a **Alanya Services Corp.**, la concesión del hangar 7-D de mil quinientos cincuenta y un metros cuadrados con ochenta y cuatro decímetros (1,551.84 m<sup>2</sup>) ubicado en el Aeropuerto Internacional Marcos A. Gelabert, provincia de Panamá (Cfr. fojas 31-35 del expediente judicial).

La Junta Directiva de la Autoridad Aeronáutica Civil efectuó un análisis de la resolución citada en el párrafo anterior y concluyó que **Alanya Services Corp.**, evadió su obligación de cumplir con lo contemplado en las normas aeronáuticas nacionales e internacionales y reglamentos aeronáuticos que tienen como propósito garantizar la Seguridad Operacional de la Aviación Civil y de los Aeropuertos de la República de Panamá e infringió principalmente, las reglamentaciones de seguridad del Aeropuerto Internacional Marcos A. Gelabert, de allí los motivos para emitir la Resolución DF-DCS-DG-AAC-018-2014 de 17 de septiembre de 2014, acusada de ilegal (Cfr. fojas 21 y 57-58 del expediente judicial).

En esta línea de pensamiento, se observa que en la Resolución DCS-DF-DG-AAC-134-2013, a través de la cual la autoridad demandada otorgó a **Alanya Services Corp.**, la concesión del hangar 7-D, se determinó que **la recurrente no tenía el certificado de**

**explotación**; y que el apoderado legal que había sido nombrado para representarla, no fue el que se notificó de dicho acto, irregularidades que produjeron la expedición de la resolución objeto de controversia (Cfr. fojas 17-18 y 26 del expediente judicial).

Otras anomalías que llevaron a la Autoridad Aeronáutica Civil a resolver administrativamente la concesión otorgada a la demandante, fue el hecho que por medio del Informe de 28 de agosto de 2014, elaborado por la Oficina de Seguridad del Aeropuerto Marcos A. Gelabert, se acreditó que la empresa **Alanya Services Corp.**, permitió que dos (2) extranjeros ingresaran sin autorización al área restringida donde se encuentra el hangar 7-D; situación que puso en riesgo la seguridad de la aviación civil y la del aeropuerto ya mencionado; y que la actora realizó mejoras al citado hangar sin haber solicitado el permiso correspondiente a la Dirección de Aeropuertos y al Departamento de Concesiones (Cfr. fojas 18, 20, 26-27, 59-60 y 63-64 del expediente judicial).

Finalmente y según se desprende del Informe de Conducta suscrito por el Director General de la entidad demandada, las concesiones otorgadas por esa institución *“están regidas por el Reglamento de Concesiones de la Autoridad Aeronáutica Civil aprobado mediante la Resolución de Junta Directiva No. 009 de 21 de marzo de 2011...y por la Resolución de Junta Directiva No. 011 de 11 de abril de 2012...Siendo así, los procedimientos que se deben aplicar para Resolver Administrativamente una Concesión otorgada por la Autoridad Aeronáutica Civil, por mandato legal deben ser los que dispone el Reglamento de Concesiones de la Autoridad Aeronáutica Civil...”* (Cfr. fojas 64-65 del expediente judicial).

En cuanto a la solicitud que hace la apoderada judicial de la empresa **Alanya Services Corp.**, para que la Sala Tercera declare a la Autoridad Aeronáutica Civil como responsable de los daños y perjuicios que aduce se le han ocasionado, este Despacho estima que tal petición resulta improcedente a través del ejercicio de la presente acción; puesto que **la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos de indemnización y no de los de plena jurisdicción**; ya que, conforme se

desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, estos últimos, debido a su naturaleza, sólo están encaminados a obtener la declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, de lo que es posible concluir, que en los mismos no resulta viable solicitar el resarcimiento de daños y perjuicios ni su tasación por medio de peritos, materia que es privativa de la acción de indemnización.

En relación con lo expresado en el párrafo que antecede, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Sala Tercera en el Auto de 12 de septiembre de 2006, cuando al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción indicó lo siguiente:

“En definitiva, la Sala se ve precisada a concluir con lo siguiente:... 3. **La pretensión de indemnización señalada por el petente, corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción, que puede claramente ser reclamado a través de la vía correspondiente.**

...

En cuanto a esto último, como ya se dijo, la justicia contencioso administrativa contempla una serie de recursos legales con los cuales los administrados pueden acceder a ella, en busca del restablecimiento de sus derechos, dentro de ellas podemos mencionar con relación al asunto en comento, que ‘**con la llamada demanda de reparación directa o reparación de daños y perjuicios que busca precisamente reparar los daños y perjuicios causados por alguno de estos mecanismos...**’ (ibidem. pág. 102). De manera pues, que es por medio de estos tipos de demandas contempladas en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial que el administrado debe acceder a la justicia para lograr un control efectivo sobre la responsabilidad de los actos y demás formas de actividad administrativa que exigen pues, la responsabilidad extracontractual del Estado, y **no así por intermedio del recurso de plena jurisdicción.**

...” (La negrilla es nuestra).

En virtud de lo antes anotado, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DF-DCS-DG-AAC-018-2014 de 17 de septiembre de 2014**, emitida por el Director General

de la Autoridad Aeronáutica Civil y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas.** Se aduce como prueba de este Despacho, el expediente administrativo de la empresa **Alanya Services Corp.**, que guarda relación con este caso, cuya copia autenticada reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 460-15