

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 171

Panamá, 16 de abril de 2013

**Demanda Contencioso
Administrativo de Nulidad**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.
Se alega sustracción
de materia**

La licenciada Yaritza I. Espinosa M., actuando en representación de **Luis Olmedo Sánchez Samudio y otros**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución AG-0127—2006 de 3 de marzo de 2006, emitida por la **Autoridad Nacional del Ambiente**.

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 Autoridad Nacional del Ambiente dentro de su facultad de emitir resoluciones que regulen la política nacional del ambiente y de los recursos naturales renovables, y dado el incremento de la demanda de agua y el continuo desarrollo de obras hidráulicas en el país, estimó necesario establecer una regulación artificial de los caudales para conseguir que los ecosistemas funcionen correctamente, de manera que se propicie una base sostenible para su utilización presente y futura, y en atención a ello, procedió a emitir la Resolución AG-0127—2006 de 3 de marzo de 2006, por medio de la cual resolvió adoptar de manera transitoria como caudal ecológico o ambiental, como mínimo, el 10% del caudal promedio interanual reportado para la fuente.

Luis Olmedo Sánchez Samudio y otros, a través de su apoderada judicial, han procedido a interponer una acción contencioso administrativa de nulidad en contra de la citada resolución, por considerar que la Ley 44 de 2002 regula tres aspectos relacionados con el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas y su desarrollo sostenible, y el acto que se acusa de ilegal solamente toma en consideración el elemento económico como base para el mantenimiento de los recursos naturales que permitan el desarrollo sostenible para la futuras generaciones. En igual sentido, los actores indican que la expedición de la mencionada resolución no contó con la coordinación de las instituciones públicas sectoriales que integran el Sistema Interinstitucional Ambiental, ni con las Comisiones Ambientales Consultivas y los Comités de Cuencas Hidrográficas creadas por la Ley.

De igual manera, los recurrentes manifiestan que el acto que acusan de ilegal permite a los concesionarios el uso del 90% del caudal ecológico o ambiental para sus fines privados y solo concede a los particulares el 10% restante, para que sea utilizado como bien de dominio público; situación que califican de injusta y contraria a las necesidades sociales del resto de la población. Adicionalmente, manifiestan que el aprovechamiento del recurso hídrico de la República de Panamá no es cónsono con el interés público y social, ya que no toma en consideración los otros usos que se le debe dar al agua (Cfr. fojas 10 a 16 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se dicen infringidas.

La apoderada judicial de los demandantes sostiene que la Resolución AG-0127-2006, cuya declaratoria de nulidad demanda, infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley 44 de 5 de agosto de 2002, la cual establece el régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas en la República de Panamá que, en su

orden, se refieren al establecimiento de ese régimen especial para permitir un desarrollo sostenible en aspectos sociales, culturales y económicos; a la función de la Autoridad Nacional del Ambiente como ente público encargado del diagnóstico, administración, manejo y conservación de las cuencas hidrográficas; a la coordinación que debe darse entre esa entidad, las instituciones públicas ambientales y los comités de cuencas para establecer un diagnóstico de las cuencas hidrográficas; y que estos entes establecerán las normas y procedimientos técnicos que permitan la ejecución del plan de manejo, desarrollo, protección y conservación de cada cuenca hidrográfica (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial);

B. Los artículos 1, 62 y 81 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá que, en su orden, señalan la obligación que tiene el Estado de administrar el ambiente; que los recursos naturales son de dominio público y de interés social; y que la conservación y uso del agua es de interés social (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial); y

C. Los artículos 1, 3 y 16 del Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, sobre el uso de aguas, los que, respectivamente, reglamentan la explotación de este recurso para su aprovechamiento; que también son de orden público e interés social las aguas que se utilicen para uso doméstico, salud pública, o actividades agrícolas, pecuaria e industriales; que el uso provechoso del agua es aquél que se ejerce en beneficio de un concesionario y debe ser racional y cónsono con el interés público y social (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial)

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez analizados los planteamientos utilizados por los recurrentes para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estiman infringidas, esta Procuraduría considera importante advertir para los fines del presente proceso, que la Resolución AG-0127—2006 de 3 de marzo de 2006, objeto de

impugnación, fue derogada por la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, que estableció el caudal ecológico o ambiental para los usuarios de los recursos hídricos en el país, lo que evidencia que el acto demandado se agotó en sus efectos, por lo que este Despacho estima que se ha producido el fenómeno jurídico denominado como sustracción de materia, por haber desaparecido el objeto procesal que motivó la presentación de la demanda contencioso administrativa de nulidad; de allí que, ante la ausencia del objeto o interés, no sea necesaria la sustanciación del proceso (Cfr. Gaceta Oficial 27,182 de 12 de diciembre de 2012), 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 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 subrayado es de la Sala)

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, ordenen el archivo del expediente.

IV. Pruebas: Se aceptan las presentadas.

V. Derecho: Se niega el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licenciado Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Magister Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada