

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 523

Panamá, 9 de octubre de 2012

Proceso de inconstitucionalidad.

El licenciado **Enrique Navarrete**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de **la resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010, emitida por la Junta Directiva del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. El acto administrativo acusado de inconstitucional.

El accionante solicita que se declare inconstitucional la resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010, emitida por la Junta Directiva del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., mediante 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. fojas 3 a 15 del expediente judicial).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y el concepto de infracción.

El licenciado Enrique Navarrete manifiesta que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones de la Constitución Política de la República:

A. El numeral 14 del artículo 159, el cual establece como parte de la función legislativa que ejerce la Asamblea Nacional, la de decretar normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas (Cfr. fojas 16 a 18 del expediente judicial); y

B. El artículo 164, el cual indica que las leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional y se dividen en orgánicas y ordinarias, según la materia que en ellas se regule (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Según el criterio ensayado por el accionante, la Junta Directiva del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., ha regulado por medio de la resolución cuya declaratoria de inconstitucionalidad solicita, una materia que está reservada al legislador, ya que la vía para reglamentarla es la Ley y no cualquier norma o acto, por tratarse de contratos en los que, ya sea, el Estado o alguna de sus entidades o empresas tienen la condición de parte o existe un interés, y que en atención a esto, el tema de contrataciones públicas es regulado por la ley 22 de 2006 y sus respectivas modificaciones (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En adición a lo expresado, indica que al dictarse dicho acto se ha incurrido en una inconstitucionalidad por razones de forma, puesto que esta materia debió ser regulada mediante una ley orgánica expedida por la Asamblea Nacional (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de la lectura de la resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010, las normas invocadas y el concepto de las infracciones alegadas, este Despacho advierte que la acción de inconstitucionalidad bajo estudio debe declararse no viable, debido a que estamos en presencia de un acto netamente administrativo que debió ser recurrido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y no ante el Pleno de ese Alto Tribunal de Justicia, puesto que el objeto controvertido guarda estrecha relación con el procedimiento de contrataciones públicas para la

concesión de servicios aeronáuticos, aeroportuarios y servicios no aeronáuticos dentro de las instalaciones del aeropuerto internacional de Tocumen.

En este contexto, esta Procuraduría considera conveniente destacar que la sociedad anónima Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., fue creada mediante la ley 23 de 2003, modificada por la ley 71 de 2009, con la finalidad de prestar el servicio público de administración de los aeropuertos y aeródromos; razón por la que debe entenderse que las decisiones que adopte su junta directiva con respecto a los procesos de adquisición de materiales, la contratación de obras y servicios, y el otorgamiento de concesiones está sujeto a **la aplicación del procedimiento especial administrativo y a los principios rectores de la contratación públicas** regulados en el texto único de la ley 22 de 2006 (Cfr. fallos de 19 de julio de 2006 y 12 de diciembre de 2008 del la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia).

En este escenario, es importante anotar que el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial, le atribuyen a la Corte Suprema de Justicia, concretamente a la Sala Tercera, el ejercicio de la jurisdicción Contencioso Administrativa, razón por la cual ese Tribunal colegiado conocerá de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

Así lo ha interpretado ese Pleno al emitir la sentencia de 30 de abril de 2003, en la que se expresó lo siguiente:

“...
Advierte el Pleno que se trata de un acto administrativo. Constituye una Resolución en la que

se impone una sanción de carácter pecuniaria por la tala de árboles sin el debido permiso correspondiente.

Es doctrina constitucional consolidada el principio de la preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional.

En nuestro país la guarda e integridad de la Constitución se le ha confiado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo establece el artículo 203 de la Constitución Política, que es del tenor literal siguiente:

‘Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1...

2.-La jurisdicción contencioso- administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercérselas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, domiciliada en el país.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.’

El principio de la preferencia de la vía contencioso-administrativo es uno de los principios que han sido analizados por el Magistrado

Sustanciador, en la monografía sobre Interpretación Constitucional (Edición de 1993, pág. 28).

El Pleno de la Corte, por su parte, se ha referido sobre este principio en innumerables ocasiones, como por ejemplo en la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, 15 de febrero de 2000, 14 de mayo de 2000, 16 de marzo de 2001, 14 de septiembre de 2001, 11 de marzo de 2002, entre otras.
...”

En igual sentido, el doctor Arturo Hoyos, en su obra **La Interpretación Constitucional**, al referirse al principio de preferencia de la vía Contencioso Administrativa sobre la constitucional en la impugnación de actos administrativos, expone lo siguiente:

“En nuestro sistema de justicia constitucional se pueden impugnar actos administrativos, tanto generales como particulares. Estos actos también están sujetos al control de legalidad que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Corte Suprema de Justicia ha señalado entonces que para impugnar adjudicaciones de contratos administrativos, actos de licitación pública o concurso de precios, suspensiones o destituciones de servidores públicos se debe acudir ante todo a un proceso contencioso-administrativo. Allí, si (sic) se dan los (sic) presupuestos legales, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia puede suspender o no el acto o contrato administrativo impugnado.” (HOYOS, Arturo. La Interpretación Constitucional, Editorial Temis, Colombia, 1993, pág. 28 y 29).

En ese orden de ideas, resulta importante señalar que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre esta materia al expedir la sentencia de 29 de abril de 2010, fallo en el que indicó que el proceso Contencioso-Administrativo es la vía judicial por medio de la cual se acciona en contra de la Administración Pública, puesto que constituye en este caso un medio previsto por la Constitución Política y la Ley para el control jurisdiccional de los actos emanados de aquella, ya que representa una instancia por medio de la cual

los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos que, a través de este tipo de causa, acusen de ilegales.

En virtud de todo anterior, este Despacho es de opinión que en el presente caso resulta aplicable el principio de especialidad o preferencia de la vía Contencioso Administrativa sobre la constitucional, y en consecuencia, solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Enrique Navarrete, actuando en su propio nombre y representación, en contra de la resolución 021-A-JD-10 de 7 de julio de 2010, dictada por la Junta Directiva del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 608-12