

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 011

Panamá, 04 de enero de 2023.

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.

Alegatos de Conclusión.
(Se alega Sustracción de Materia).
Expediente: 657172020

El Doctor Jaime Franco Pérez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera A.G.F.S.A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo 32 de 12 de septiembre de 2019**, emitido por el **Consejo Municipal del Distrito de Boquete**, y para 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, **en cuanto a la carencia de sustento** que se advierte en la tesis planteada por la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera A.G.F.S.A.**, referente a lo actuado por el **Consejo Municipal del Distrito de Boquete**, al emitir el **Acuerdo 32 de 12 de septiembre de 2019**.

I. Nuestras alegaciones.

En esta ocasión, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista Número 1711 de 12 de octubre de 2022**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que esta Procuraduría procedió a verificar la vigencia del Acuerdo 32 de 12 de septiembre de 2019, cuyo término de vigor se estableció hasta el veintiséis (27) de noviembre de dos mil veintiuno (2021); sin embargo, antes que finalizara el contrato entre el Concejo Municipal de Boquete y la empresa Servicio Alan, para que prestara el servicio de recolección, transporte y disposición final y el servicio de corte de césped perimetral, el representante legal de la mencionada compañía falleció, y al ser esta una empresa constituida como persona natural, el mencionado acuerdo quedó sin efecto, tal como lo

señala el artículo 1347 del Código Civil, al indicar que, “*Cuando se haya encargado de cierta obra a una persona por razón de sus cualidades personales, el contrato se rescinde por la muerte de esta persona...*”

Por las razones anotadas en el párrafo anterior, observamos que se emitió el **Acuerdo 23 de 04 de junio de 2020**, a través del cual se deja sin efecto el **Acuerdo 32 de 12 de septiembre de 2019**, como consecuencia del fallecimiento del representante legal de la empresa Servicio Alan.

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis que nos corresponde, el **Acuerdo 23 de 04 de junio de 2020**, cuyo texto en su parte pertinente señala lo siguiente:

“ ...

Que mediante los Acuerdos N°32 de 12 de septiembre de 2019 y Acuerdo N°37 de 14 de noviembre de 2019, ambos publicados en la Gaceta Oficial Digital 28919-A de 12 de diciembre de 2019, se le cedió a la empresa Servicio Alan con aviso de operación 4-97-1175-2017-549286 D.V. 1, para que prestara el servicio de recolección, transporte y disposición final y el servicio de corte de césped perimetral, **pero al ser una empresa de persona natural y su representante legal fallecer queda sin efecto el acuerdo.**

...” (El destacado y subrayado es nuestro) (Cfr. Gaceta Oficial Digital 29047 de 15 de junio de 2020).

Visto lo anterior, resulta importante indicar que, como quiera que en la presente demanda, el objeto de litigio lo constituía la **cesión** que realizó el Concejo Municipal de Boquete a la empresa Servicio Alan, con aviso de operación 4-97-1175-2017-549286 D.V. 1, para que esta realizara el servicio de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos y el corte de césped en las áreas perimetrales que produzcan los centros educativos dentro del distrito de Boquete, antes que finalizará el término establecido en el **Acuerdo 32 de 12 de septiembre de 2019**, fue **dejado sin efecto** con la emisión del **Acuerdo 23 de 04 de junio de 2020**, se colige que, **en la situación en estudio nos encontramos ante la figura de la sustracción de materia, tal como lo expondremos a continuación.**

De estas evidencias se infiere que el acto objeto de litigio, **fue dejado sin efecto**, lo que nos indica que ha dejado de existir en la vía jurídica; razón por la cual este Despacho considera que ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de

materia, a la que en el campo doctrinal se han referido los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, señalando lo siguiente en torno a dicho fenómeno:

“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 sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.” (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (La subraya es nuestra).

En ese mismo sentido, mediante la **Sentencia proferida el veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020)**, el Tribunal en un caso similar al que no ocupa, se pronunció en torno a esta figura jurídica en los siguientes términos:

“Se ha expresado, que la presente Demanda de Nulidad bajo análisis que se declare nulo por ilegal, el Acuerdo No. 03-2019 del 31 de julio de 2019, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de los Pozos, Provincia de Herrera, publicado en Gaceta Oficial No. 28854 de 5 de septiembre de 2019.

En ese contexto, se debe precisar que este Tribunal ha constatado el planteamiento del Procurador de la Administración, en cuanto a la posibilidad de que se configurara la institución de sustracción de materia, en virtud de que el Acuerdo No. 03-2019 cuya ilegalidad se demanda, perdería vigencia el 31 de diciembre de 2019; al indicar en su artículo tercero, ‘...Para los efectos fiscales este acuerdo tiene vigencia a partir de 1 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019.’, fecha que ya transcurrió.

Bajo ese marco, este Tribunal al examinar el acto impugnado, conceptúa que se dictó precisamente para efectos fiscales, motivo por el cual el mismo, desde el 31 de diciembre de 2019, dejó de surtir efectos jurídicos y vigencia, lo que conlleva que haya desaparecido en este caso, el objeto procesal, circunstancia que nos impide emitir un pronunciamiento de fondo, sobre la pretensión planteada, en aplicación del numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial, que indica lo siguiente:

‘Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias e instructoras:

1. ...
2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que

hubiera ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la ley no permite considerarlo de oficio;

4. ...'

De igual manera, aplica tener presente lo dispuesto en el artículo 992 del Código Judicial que señala que: 'en la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente'.

En relación a la inexistencia y la figura de la sustracción de materia u obsolescencia procesal, este Tribunal ha sido reiterativo en lo externado en la Sentencia de 3 de junio de 1991, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al citarse recientemente, por ejemplo en la Sentencia de 29 de enero de 2018, lo siguiente:

'...

De lo anterior se colige que, en la presente causa ha operado el fenómeno de la Sustracción de Materia. Al respecto, resulta oportuno reproducir en lo medular la sentencia de 3 de junio de 1991, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Cual señaló:

La sustracción de materia es el fenómeno mediante el cual deviene si objeto. No es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, como consecuencia esa falta de objeto litigioso sobre el que debe recaer la decisión jurisdiccional de la Litis.

La pretensión se ejerce a otra persona a través del proceso a fin de obtener un efecto jurídico. No puede obtenerse ese efecto jurídico, por tanto, si durante el proceso se extingue la pretensión.

El destacado procesalista panameño JORGE FÁBREGA, citando la definición de JORGE PEYRANO brinda en su obra El Proceso Atípico, pág. 129, dice refiriéndose a la sustracción de materia 'Es un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida (Estudios Procesales, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, Página 1195).

De lo anterior se desprende que deben ocurrir los siguientes requisitos para que surja la sustracción de materia:

1. Que exista un proceso;
- 2.- Que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal;
- 3.- Que con posterioridad a la Constitución de la relación procesal el objeto del proceso desaparezca por causas extrañas a la voluntad de las partes;
- 4.- Que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia;

5.- Que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino de una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión;

6.- Que el fenómeno estudiado sea reconocido por el tribunal que conoce el proceso al momento de dictar sentencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 979 del Código Judicial.'

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, de conformidad con lo establecido en los artículos 201 y 992 del código judicial, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA SUSTRACCION DE MATERIA en la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por Licenciado ALVARO ALMENGOR, en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°03-2019 del 31 de julio de 2019, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de los Pozos, Provincia de Herrera, y ORDENA el archivo del expediente."

En tales circunstancias, y de acuerdo a la jurisprudencia emitida por esa Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, al reconocer que cuando el objeto litigioso desaparece, como en el caso que nos ocupa por haber quedado sin efecto el Acuerdo 32 de 12 de septiembre de 2019, como consecuencia del fallecimiento del representante legal de la empresa Servicio Alanal, tal como se señaló en el Acuerdo 23 de 04 de junio de 2020, este carece de materia justiciable, por lo que el Tribunal se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Pruebas 802 de veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles de fojas 15, 16, 34, 32-42, 43, 50, 51-52 y 53-54 del expediente judicial; los cuales fueron incorporadas con su demanda (Cfr. fojas 128 y 129 del expediente judicial).

Igualmente se admitió la prueba de informe aducida por la actora, con la finalidad que se oficiara al Consejo Municipal del Distrito de Boquete, para que remita la copia autenticada del Convenio de Colaboración de 27 de diciembre de 2017, suscrito entre la Alcaldía del Distrito de Boquete y el Ministerio de Educación, incluyendo su Adenda Número 1 de 19 de octubre de 2018; así como los Acuerdos Número 19 de 17 de noviembre de 2016; Número 13 de 30 de mayo de 2019; y, Número 29 de 9 de noviembre de 2017 (Cfr. foja 130 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que, aun cuando **la accionante, presentó una serie de documentos para probar sus pretensiones y**

que éstas sean concedidas en los términos prescritos en la ley, lo cierto es, que **no logran** demostrar que la autoridad demandada; es decir, el **Consejo Municipal del Distrito de Boquete**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por la sociedad **Asesoría de Gestión Financiera A.G.F.S.A.**; sobre todo por el hecho que el **Acuerdo 32 de 12 de septiembre de 2019** fue **dejado sin efecto** con la emisión del **Acuerdo 23 de 04 de junio de 2020**.

En el marco de lo antes indicado debe advertirse, que en el negocio jurídico bajo examen, **quedó debidamente acreditado que el acto demandado perdió su eficacia jurídica previo a la presentación de la demanda**, la cual fue interpuesta el **29 de septiembre de 2020**; razón por la cual, no es posible pronunciarse sobre la ilegalidad del **Acuerdo 32 de 12 de septiembre de 2019**, toda vez que **deriva sin efecto, produciéndose el fenómeno conocido como sustracción de materia**.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se ordene el archivo del expediente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Monterregro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada