

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 467

Panamá, 3 de mayo de 2017.

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Se alega Sustracción de Materia.

La Licenciada Lourdes J. Ríos G., actuando en nombre y representación de Betzaida Edith Sánchez, en su calidad de Alcaldesa y Representante Legal del **Municipio de Capi**ra, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución 28-16 de 12 de octubre de 2016, dictada por el **Concejo Municipal** del mencionado distrito.

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 en el proceso descrito en el margen superior.

I. **Acto acusado de ilegal.**

La Licenciada Lourdes J. Ríos G., actuando en nombre y representación de Betzaida Edith Sánchez, en su calidad de Alcaldesa y Representante Legal del **Municipio de Capi**ra, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución 28-16 de 12 de octubre de 2016, mediante la cual se adoptan medidas de contención de gastos en la administración municipal del mencionado distrito. En dicho acto administrativo se resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

"RESOLUCIÓN No. 28-16
(12 DE OCTUBRE DE 2,016)

POR MEDIO DEL CUAL EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE CAPIRA, EFECTUA MEDIDA DE CONTENCION DE GASTOS A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

CONSIDERANDO:

...
EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE CAPIRA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y QUE LE CONFIERE LA LEY;
...

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER COMO EN EFECTO SE SUSPENDE TODOS LOS RENGLONES DE GASTOS A LOS DEPARTAMENTO DE ALCALDÍA Y TESORERÍA, COMO MEDIDA DE CONTENCION DE GASTOS, EXCEPTUANDO LOS GASTOS QUE TENGAN QUE VER CON EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA MUNICIPALIDAD (PLANILLA, GASTOS BASICOS, VIATICOS, GASTOS DE REPRESENTACIÓN, COMBUSTIBLE, UTILICES DE OFICINA, ARTÍCULOS DE ASEO)

ARTICULO SEGUNDO: ENVIAR COPIA DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN A LOS DESPACHOS DE ALCALDIA, TESORERIA Y OFICINA DE FISCALIZACIÓN GENERAL PARA LOS FINES PERTINENTES.

..." (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 17 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015; sin embargo, el texto transcrito corresponde en realidad al artículo 17 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, según el cual, el ejercicio de las competencias delegadas y compartidas, se hará previa certificación de las capacidades municipales por la Autoridad Nacional de Descentralización, en coordinación con la entidad competente (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

B. Los siguientes artículos de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal:

b.1 El artículo 17 (numeral 9), según el cual, entre las funciones de los Concejos Municipales se encuentra la de examinar las memorias e informes anuales que debe presentar el Alcalde y demás jefes de dependencias municipales, para adoptar las medidas más convenientes en beneficio del Distrito y los Corregimientos;

b.2 El artículo 38, que establece que los Consejos dictarán sus disposiciones por medio de acuerdos o resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgadas, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia; y

b.3 El artículo 39, que dispone que los Acuerdos se promulgarán a través de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Concejo, en la de las Alcaldías y en las Corregidurías. Igualmente, se establece que estos acuerdos serán fijados por el término de diez (10) días calendarios

a fin que se surtan sus efectos legales y que los referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicaciones de bienes municipales deberán ser publicados en la Gaceta Oficial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según consta en autos, el Concejo Municipal de Capira emitió la Resolución 28-16 de 12 de octubre de 2016; a través de la cual, entre otras cosas, suspendió todos los renglones de gastos en el municipio: “...como medida de contención de gastos, exceptuando los gastos que tengan que ver con el buen funcionamiento de la municipalidad planilla (gastos básicos, viáticos, gastos de representación, combustible, útiles de ofician, artículos de aseo)” (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Al respecto, de la lectura de los considerandos del acto administrativo impugnado se desprende que el mismo fue emitido en atención al hecho que, supuestamente, al momento de emitirse, la administración municipal de Capira no brindaba los informes financieros y contables de manera detallada sobre el movimiento y egresos dentro del referido municipio. Además, se indica que la Cámara Edilicia había efectuado gestiones para mantener: “...una buena coordinación con la administración municipal (alcaldía y tesorería)...” sin embargo, esos esfuerzos no habían cumplido sus objetivos (Cfr. foja 9 del expediente judicial)

Disconforme con tal medida, el 9 de diciembre de 2016, la Licenciada Lourdes J. Ríos G., actuando en nombre y representación de Betzaida Edith Sánchez, en su calidad de Alcaldesa y Representante Legal del **Municipio de Capira**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 28-16 de 12 de octubre de 2016, dictada por el Concejo Municipal del mencionado distrito.

Al respecto, como hemos visto, la recurrente estima que el acto acusado infringe el artículo 17 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, cuyo texto, tal como hemos indicado previamente, corresponde al artículo 17 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009; y los artículos 17 (numeral 9); 38 y 39 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

Sobre el particular, de forma confusa, la apoderada judicial de la demandante estima que el acto acusado infringe las normas antes indicadas puesto que lo plasmado en los considerandos del mismo no se corresponde con lo resuelto en éste (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Cuestiona igualmente que dicha resolución debía promulgarse en la Gaceta Oficial dentro de los diez (10) días calendario posteriores a su emisión, lo que, en su opinión, no había ocurrido (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

Visto lo anterior, resulta oportuno indicar que al momento en que el Presidente del Consejo Municipal de Capira rindió su informe explicativo de conducta, luego de sustentar la legalidad de su actuación, expresó lo siguiente:

"QUINTO: Por último queremos manifestar a los Honorables Magistrados que luego de varias conversaciones con la Administración Municipal, se llegó al acuerdo de cumplir con los informes detallados y explicados por parte de la Administración Municipal, **por lo que mediante Resolución N° 31-16 de 20 de diciembre de 2016 se dejó sin efecto en todas sus partes la Resolución N° 28-16 de octubre de 2016.**

PETICIÓN ESPECIAL: Por las consideraciones solicitamos a los Honorables Magistrados Archiva la presente causa por haberse derogado la resolución impugnada, **razón por la cual no vemos motivo para continuar este proceso.**" (La negrita es nuestra)(Cfr. foja 90 del expediente judicial).

En tal sentido, debemos expresar que para acreditar lo anterior, junto al informe explicativo de conducta, se acompañó una copia debidamente autenticada de la Resolución 31-16 de 20 de diciembre de 2016: *"Por medio de la cual se deroga en todas sus partes, la Resolución No. 28-16, del 12 de octubre de 2016."* (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

En efecto, en la parte resolutive del mencionado acto administrativo se dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Derogar como en efecto se deroga en todas sus partes la Resolución No. 28-16 del 12 de octubre de 2016, del Consejo Municipal de Capira..." (Cfr. foja 91 del expediente judicial).

De lo anterior, se tiene que la Resolución 28-16 de 12 de octubre de 2016, emitida por el Concejo Municipal de Capira, objeto de impugnación a través de la demanda de nulidad en estudio, a la fecha ha dejado de producir efectos jurídicos en virtud de la emisión de la **Resolución 31-16 de 20 de diciembre de 2016**, que la derogó, de manera tal, que este Despacho estima que en el presente negocio se ha producido el fenómeno jurídico denominado **sustracción de materia**, debido a que ha desaparecido el objeto procesal que motivó la presentación de la demanda contencioso administrativa de nulidad bajo análisis.

En relación con la referida figura jurídica, los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra *Teoría General del Proceso Tomo I*, han señalado lo siguiente:

"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).

La Sala Tercera, en la Sentencia de 21 de enero de 2014, se pronunció en los siguientes términos en relación con la extinción del objeto litigioso:

"Un estudio exhaustivo del expediente, respaldado por las piezas probatorias y argumentos de las partes en el proceso, inclina a la Sala a **estimar que debe declararse la sustracción de materia dentro de la acción contencioso-administrativa promovida. Veamos porqué.**

Mediante los actos demandados, como se ha expuesto con anterioridad, la Directiva de la Asamblea Nacional resolvió autorizar la contratación directa de la empresa... a fin de que realizara trabajos de remodelación y adecuación al Departamento de Seguridad y Atención al Público (por un monto de B/.49,786.38) y al Piso Noveno de la sede de la Asamblea Nacional (por la suma de B/.49,077.00), respectivamente. Dichos trabajos serían cargados a la partida presupuestaria No. 001.11.001.01.01.511 de la vigencia fiscal del año 2009, para lo cual se ordenaba igualmente la confección de las respectivas órdenes de compra.

En este punto, cabe señalar que posterior a la presentación de la demanda por parte del licenciado... mediante Resoluciones No. 224 y 225, ambas de 10 de junio de 2009, la Directiva de la Asamblea Nacional dejó sin efecto las Resoluciones No. 132 de 27 de enero de 2009 y N° 138 de 3 de febrero de 2009, respectivamente. De igual forma, se dejaron sin efecto las órdenes de compra No. 466 de 21 abril de 2009 y No. 467 de 21 de abril de 2009 mediante las cuales se formalizaban las contrataciones con la sociedad...

En ese sentido, este Tribunal debe concluir que al emitir la Directiva de la Asamblea Nacional las Resoluciones No. 224 y 225, ambas de 10 de junio de 2009, mediante las cuales de revocan las Resoluciones No. 132 de 27 de enero de 2009 y N° 138 de 3 de febrero

de 2009, respectivamente, que constituyen precisamente los actos administrativos impugnados ante la Sala Tercera, se configura como bien indica el señor Procurador de la Administración, el fenómeno conocido como sustracción de materia, por haber desaparecido el objeto litigioso, por lo que lo procedente es ordenar el archivo del presente expediente.

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** dentro de la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado... contra las Resoluciones No. 132 de 27 de enero de 2009 y N° 138 de 3 de febrero de 2009, ambas emitidas por la Directiva de la Asamblea Nacional..." (La negrita es nuestra).

De conformidad con el criterio expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que se ha producido la **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por la Licenciado Lourdes J. Ríos G., actuando en nombre y representación de Betzaida Edith Sánchez, en su calidad de Alcaldesa y Representante Legal del **Municipio de Capira**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 28-16 de 12 de octubre de 2016, dictada por el **Concejo Municipal** del mencionado distrito el, y en consecuencia, se ORDENE el archivo del expediente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General