

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1570

Panamá, 30 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.

La Licenciada Astrid Atehortúa, actuando en nombre y representación de Carlos Castilla, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DNRM-2020-25 de 3 de marzo de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos 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. Acto acusado de ilegal.

De conformidad con lo que consta en autos, la Licenciada Astrid Atehortúa, actuando en nombre y representación de Carlos Castilla, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota DNRM-2020-25 de 3 de marzo de 2020, emitida por la Dirección Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias, que establece el formato al que se ceñirán los informes de yacimiento para solicitudes

de concesiones de minerales no metálicos (Cfr. fojas 3-4 y 20 del expediente judicial).

II. Normas que se estiman infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

La apoderada judicial del demandante manifiesta que las normas acusadas vulneran las siguientes disposiciones que a continuación pasamos a indicar:

A. Los artículos 27, 294 (literales q y r), 295 y 313 del Código de Recursos Minerales, aprobado por el Decreto Ley 23 de 22 de agosto de 1963, que guardan relación con la atribución del Director Ejecutivo de la Administración de esos recursos de expedir las instrucciones necesarias para el cumplimiento de los preceptos de ese cuerpo normativo y los decretos reglamentarios; las funciones de esa Dirección para recomendar las reglamentaciones, procedimientos, formularios y guías administrativas, y publicar los estudios, informes y boletines explicativos sobre aspectos particulares de dicho precepto legal; la potestad del Ministro de Comercio para establecer las políticas adecuadas que permitan el desenvolvimiento de las funciones a que se refiere esa excerpta codificada; y el deber de publicar en la Gaceta Oficial, entre otras, las reglamentaciones expedidas en relación con la aplicación de ese cuerpo normativo (Cfr. fojas 10-14 del expediente judicial y páginas 3, 26 y 28 de la Gaceta Oficial 15162 de 13 de julio de 1964);

B. El artículo 66 (numerales 14 y 16) del Decreto Ejecutivo 46 de 14 de julio de 2008, que se refiere a las funciones de la Dirección Nacional de Recursos Minerales, entre las cuales se destaca recomendar al Ministro (a) o al Viceministro (a) del ramo las normas adecuadas para llevar a cabo las operaciones mineras, especialmente en lo que respecta a medidas de disposición de desperdicios y prevención de desastres por actividades de alto riesgo; así como las reglamentaciones, procedimientos, formularios y demás guías administrativas para asegurar que los preceptos del Código de Recursos Minerales sean cumplidos en forma eficiente, objetiva e imparcial (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial y páginas 16 y 17 de la Gaceta Oficial 26096 de 14 de julio de 2008); y

C. El artículo 14 del Código Civil, el cual establece las reglas que observarán cuando hayan disposiciones incompatibles entre sí (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial y Gaceta Oficial 2418 de 7 de septiembre de 1916).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De las constancias procesales, se observa que la demanda en estudio fue presentada ante la Sala Tercera el 28 de agosto de 2020, ahora bien, al verificar la vigencia del acto administrativo demandado, esta Procuraduría advierte que el Director Nacional de Recursos Minerales del Ministerio de Comercio e Industrias aportó junto con el Informe Explicativo de Conducta, una copia de la Resolución 2020-200 de 9 de diciembre de 2020, la cual fue

publicada en Gaceta Oficial 29176 de 15 de diciembre de 2020, mediante la cual se deja sin efecto, entre otras, la Nota DNRM-2020-25 de 3 de marzo de 2020, que constituye el objeto de la presente causa (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Al respecto, se observa que en el Informe Explicativo de Conducta remitido al Tribunal Contencioso Administrativo, la autoridad demandada señaló lo que a continuación transcribimos:

“...el Director Nacional de Recursos Minerales mediante Resolución 2020-200 de 9 de diciembre de 2020 resolvió dejar sin efecto las Notas N° DNRM-AL-2020-04 de 13 de enero de 2020, N° DNRM-2020-23 de 3 de marzo de 2020, N° DNRM-2020-25 de 3 de marzo de 2020 y la N° DNRM-2020-26 de 4 de marzo de 2020 publicadas en la Gaceta Oficial N° 29071-A de 17 de julio de 2020.

Una vez expuesto los hechos anteriores y al proceder a analizar las normas antes descritas, observamos que la Dirección Nacional de Recursos Minerales, al tratarse de una dependencia del Ministerio de Comercio e Industrias especializada en trámites relacionados a la industria minera, le corresponde colaborar y hacer las recomendaciones sobre las reglamentaciones, la confección de formularios, y otras guías administrativas, en torno a las funciones que están asignadas a esta Dirección.

Lo anterior implica una función de ejecución de los preceptos legales que rigen esta Dirección y las funciones que le son adjudicadas en el cuerpo legal, que hemos citado, sumado a las recomendaciones que por ley debe hacerse ante la autoridad máxima del Ministerio, quien es finalmente quien debe expedir las reglamentaciones que deben desarrollar las normas legales (de distintas jerarquías) que se hayan expedido, tanto a nivel legislativo, como del Órgano Ejecutivo.

El examen de los distintos cuerpos legales nos lleva a concluir que toda reglamentación de la

normativa existente sólo podrá ser desarrollada por el Ministro de Comercio e Industrias, tomando en cuenta las recomendaciones que en su momento el Director de Recursos Minerales le haga para el mejor desempeño de sus funciones y de los procedimientos que ante esta Dirección se llevan a cabo.” (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende que, como quiera que la Resolución 2020-200 de 9 de diciembre de 2020, fue posterior a la presentación de la acción, en la situación en estudio nos encontramos ante la figura de la sustracción de materia, tal como lo exponemos a continuación.

Al respecto, es imperante indicar lo normado en el artículo 36 del Código Civil, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 36: Estimase insubsistente una declaración legal por una declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones legales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.” (Lo resaltado es nuestro).

De estas evidencias se infiera que la Nota DNRM-2020-25 de 3 de marzo de 2020, acto objeto de litigio, fue dejado sin efecto mediante la Resolución 2020-200 de 9 de diciembre de 2020, es decir, posterior a la acción interpuesta, lo que nos indica que la misma 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).

Este Tribunal mediante la Sentencia proferida el 16 de septiembre de 2019, se pronunció en torno a esta figura jurídica en los siguientes términos:

“ ...

En consecuencia jurídica de dicha cancelación, es que la resolución que concede la licencia queda sin efecto, por lo tanto, con ello, sí se extingue el objeto de la presente acción contencioso de nulidad, puesto que no es posible, examinar la legalidad del artículo 16 del punto primero de la Resolución AN No. 1442-ELEC de 15 de enero de 2008, que regula las condiciones de la misma.

Dentro de este marco jurídico, este Tribunal concluye que se extinguió el objeto que motivó la presentación de la acción contenciosa administrativa

de nulidad, produciéndose así el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.

Cabe señalar que, la doctrina ha definido la sustracción de materia como un medio anormal de extinción del proceso, constituido por circunstancias en que la materia justiciable sujeta a decisión deja de existir, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión, no habiendo vencedor ni vencido. Con relación a la inexistencia de la pretensión y la figura de sustracción de materia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 30 de octubre de 1998, expresó lo siguiente:

‘Para resolver, resulta pertinente hacer algunas anotaciones en torno al fenómeno procesal conocido como sustracción de materia.

Siguiendo al autor Jorge Peyrano, el procesalista panameño Jorge Fábrega, define la sustracción de materia como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable 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’ (PEYRANO, Jorge. Citado por FABREGA, Jorge. ‘La sustracción de materia’, en Estudios Procesales. Tomo II. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990. pág. 1195).’

De igual forma, el Doctor Jorge Fábrega, ha señalado que la jurisprudencia ha denominado ‘sustracción de materia’, como el fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto. Asimismo, hace alusión que el juzgador al reconocer que el proceso deviene sin objeto, en atención al principio de economía procesal, lo lógico sería que no continué con la tramitación del juicio, y ponga fin al proceso...

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, en la actualidad, carece de materia justiciable.

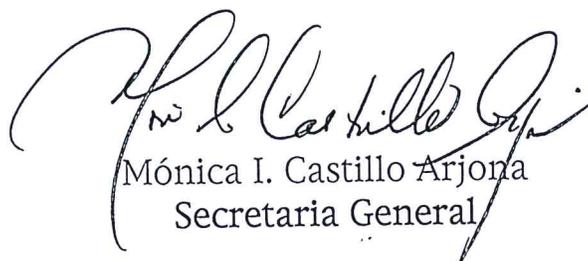
En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, presentada por los apoderados judiciales de la sociedad Petrolera Nacional S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 16 del punto primero de la Resolución AN No. 1442-ELEC de 15 de enero de 2008, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), y **ORDENA** el archivo del expediente.” (La negrita es de esta Procuraduría).

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que en la presente causa 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 Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 530712020