

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1604

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de septiembre de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

Demandas acumuladas:  
Expedientes 1064192021,  
1117052021, 1164882021.

La firma forense Prime Legal Services, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Distribuidores de Armas, Municiones y Accesorios (ADIDAMA)**; la firma forense Troncoso Tribaldos, actuando en nombre y representación de la **Asociación Panameña de Propietarios de Armas, S.A.**; y la firma forense De Castro & Robles, actuando en nombre y representación del **Club de Tiro de Balboa (en español) o Balboa Gun Club (en inglés) y la Federación Panameña de Tiro**, solicitan que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**.

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.**

De las constancias procesales que obran en el expediente de marras, se advierte que el 29 de octubre de 2021, la firma forense Prime Legal Services, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Distribuidores de Armas, Municiones y Accesorios**, presentó ante la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de nulidad contra el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**. Asimismo, el 17 de noviembre de 2021, la **Asociación Panameña de Propietarios de Armas, S.A.**, por medio de su representante judicial, la firma forense Troncoso Tribaldos, promovió una acción de

similar naturaleza, de ahí que mediante la Resolución de veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador ordenó la acumulación de ambos negocios, dado que ambos procesos se fundamentan en los mismos hechos y contemplan la misma causa de pedir (Cfr. fojas 3-12, 17 y 22-52 del expediente judicial).

Por su parte, el 26 de noviembre de 2021, la firma forense De Castro & Robles, actuando en nombre y representación del **Club de Tiro de Balboa (en español) o Balboa Gun Club (en inglés) y la Federación Panameña de Tiro** (Exp. 1164882021), hizo lo propio, de allí que mediante la Resolución de diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), el Ponente admitió la acción incoada y ordenó su acumulación a las demandas promovidas por la **Asociación de Distribuidores de Armas, Municiones y Accesorios** (Exp. 1064192021) y la **Asociación Panameña de Propietarios de Armas, S.A.** (Exp. 1117052021), a efectos que dichas causas sean tramitadas bajo una misma línea y sean decididos en una sola resolución (Cfr. fojas 64 y 68-88 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que a través de los Oficios 2781 de 26 de noviembre de 2021 y 2906 de 10 de diciembre de 2021, el Magistrado Sustanciador le remitió a la entidad demandada copia autenticada de las acciones que se analizan, a efecto que hiciera llegar al Tribunal, un informe explicativo de conducta, dentro del término de cinco (5) días hábiles; mismo que fue remitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, mediante las Notas 0812/OAL-2021 de 6 de diciembre de 2021 y 0825/OAL-2021 de 23 de diciembre de 2021 (Cfr. fojas 19, 58, 61-63, 133, 136-138 del expediente judicial).

## **II. Acto acusado de ilegal.**

De conformidad con lo que consta en autos, los activadores judiciales solicitan que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública**, *“Por el cual se suspende la importación de armas de fuego, tipo rifle, con mecanismo de disparo*

*semiautomático, con excepción del calibre 22, dentro del territorio de la República de Panamá*”, por el término de un (1) año calendario, contados a partir de su publicación en gaceta oficial (Cfr. páginas 9-10 de la Gaceta Oficial Digital 29379 de 20 de septiembre de 2021).

### **III. Normas que se aducen infringidas.**

Los recurrentes estiman que el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, detallado en el apartado anterior, vulnera las siguientes disposiciones legales:

**A. Los artículos 35, 36, 40, 52 (numeral 2) y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que disponen que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, se seguirá un orden jerárquico para las aplicación de las disposiciones; y que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el mismo; que cuando la entidad carezca de competencia para realizar dichas actuaciones de acuerdo con la ley o los reglamentos; que la autoridad ante quien se dirige una petición deberá proferir la resolución correspondiente, dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación, salvo los supuestos de excepción establecidos en la ley; que se incurre en vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados por autoridades incompetentes; y que acto será meramente anulable cuando se incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (Cfr. fojas 4-5, 28-32, 42-43, 72-78, 80-82 y 84-87 del expediente judicial y páginas 10, 11 y 15 de la Gaceta Oficial Digital 24,109 de 2 de agosto de 2008).

**B. Los artículos 1, 2 y 3 (numerales 4 y 8) de la Ley 15 de 4 de abril de 2010**, los que, en su orden, disponen que el **Ministerio de Seguridad Pública** tiene la misión de planificar, coordinar, controlar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia que integran la entidad; así como velar por la seguridad, tranquilidad y el orden público en el país y proteger la vida, honra y bienes de los nacionales y extranjeros; y que dicha institución está facultada para establecer

políticas y acciones de protección de quienes se encuentren en el territorio y reglamentar lo relacionado con las empresas de seguridad privada, armeras y de explosivos (Cfr. foja 5-6 y 34-35 del expediente judicial y página 2 de la Gaceta Oficial Digital 26511-A de 14 de abril de 2010).

C. Los artículos 6, 15 (numeral 3), 21, 63, 64, 65, 92 y 99 de la Ley 57 de 27 de marzo de 2011, los cuales, respectivamente, las cuales señalan que le corresponde al **Ministerio de Seguridad Pública**, a través de la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, la aplicación de la Ley; que las armas se clasifican en destrucción masiva, de guerra y de fuego de uso particular, y éstas últimas se subdividen en cortas y largas; que ésta dependencia tendrá entre sus facultades fiscalizar y supervisar el funcionamiento de establecimientos que se dediquen a la comercialización, importación y exportación de armas de fuego; que la licencia de importación y prohibición de exportación será autorizada mediante resuelto motivado expedido por la oficina en referencia; que toda solicitud para importar armas de fuego, sus accesorios, municiones y cartuchos, materiales relacionados y artículos defensivos no letales deberá ser acompañado del catálogo de los artículos cuya introducción se requiere; que la dependencia en mención verificará la documentación, y en caso de cumplir con los requisitos establecidos, otorgará el permiso y comisionará a los inspectores a fin que este coordine el retiro de la mercancía de la aduna, su traslado e ingreso al almacén de depósito oficial; que se le cancelará el certificado de tenencia, la licencia o el resuelto, según sea el caso a aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la ley de forma gravísima; y que la citada norma será reglamentada por el Órgano Ejecutivo (Cfr. fojas 7-12, 35-42 y 82-81 del expediente judicial y páginas 5, 6, 7, 18, 19, 27 y 28 de la Gaceta Oficial Digital 26795-B de 30 de mayo de 2011).

D. El artículo 629 (numeral 11) del Código Administrativo, que dispone que el Presidente de la República expedirá los reglamentos convenientes para la ejecución de las leyes cuando sea necesario (Cfr. fojas 27-28 y 78-80 del expediente judicial).

E. El **artículo 14 del Código Civil** que hace referencia al principio de especialidad que dispone la preferencia en la aplicación de normas especiales sobre normas de carácter general (Cfr. fojas 32-34 del expediente judicial).

F. El **artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002**, que precisa que las instituciones del Estado tendrán la obligación de permitir que los ciudadanos contribuyan en todos los actos de la administración pública que puedan afectar sus intereses y derechos, mediante las modalidades de participación ciudadana (Cfr. fojas 43-44 del expediente judicial y página 10 de la Gaceta Oficial 24476 de 23 de enero de 2002).

#### **IV. Posición de los demandantes respecto a los cargos de infracción.**

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, las apoderadas judiciales de los demandantes, alegan que el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, es nulo, por ilegal, toda vez que fue dictado por la entidad demandada prescindiendo de una serie aspectos, argumentos que resumimos a continuación:

1) El **Ministerio de Seguridad Pública** y la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública carecen de competencia, es decir, no está facultada para suspender la importación de armas de fuego (tipo rifle, de mecanismo de disparo semiautomático), cuyo uso es permitido en el territorio nacional, por ende, se ha incurrido en un vicio de nulidad absoluta;

2) El **Ministerio de Seguridad** desatiende las funciones que le han sido conferidas por ley, dado que al suspender la importación de armas de fuego, se atribuye el derecho de rechazar, de manera arbitraria y discrecional, las solicitudes presentadas por personas jurídicas que cumplan con los requisitos establecidos para llevar a cabo dicha operación comercial en el país;

3) El **Ministerio de Seguridad Pública** se extralimitó en el ejercicio de sus funciones y usurpó las competencias de la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, que es la agencia responsable de la aplicación de la **Ley 57 de**

**27 de marzo de 2011**, disposición que, a juicio de los accionantes, reglamenta el uso de armas de fuego;

4) El **Ministerio de Seguridad Pública** ha incurrido en desviación de poder, esto es, ha dictado un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a derecho, puesto que dicha medida de suspensión debió perfeccionarse por medio de un decreto ejecutivo expedido por el Presidente de la República con el ministro del ramo, pues en opinión de los recurrentes, el acto administrativo impugnado fue dictado en ejercicio de una supuesta potestad reglamentaria;

5) El resuelto acusado de ilegal contraviene disposiciones legales de superior jerarquía y de carácter especial, como lo es la **Ley 57 de 27 de marzo de 2011**;

6) El acto objeto de reparo debió someterse a participación ciudadana, toda vez que afecta los derechos subjetivos que tienen los particulares de adquirir armas de fuego permitidas para uso personal y cuya importación fue suspendida, así como las empresas que se dedican a dicha actividad comercial, la cual fue previamente autorizada por el **Ministerio de Seguridad Pública**; y

7) En el supuesto que el **Ministerio de Seguridad Pública** esté facultado para suspender la importación de armas de fuego, los demandantes estiman que el resuelto impugnado excede la potestad reglamentaria otorgada por la **Ley 57 de 27 de marzo de 2011**, debido a que adiciona los rifles a la lista de armas y municiones prohibidas, cuando, desde su punto de vista, la ley permite la importación de armas largas de cualquier calibre, siempre que no sean de guerra.

**V. Argumentos de la entidad demandada respecto a la pretensión de los accionantes.**

Conforme a lo expuesto por el **Ministerio de Seguridad Pública** en sus informes explicativos de conducta, la **Ley 15 de 4 de abril de 2010**, establece que dicha entidad es responsable de mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público en el país, así como proteger la vida y honra de sus nacionales y de los extranjeros que estén bajo y jurisdicción;

por tanto, estima que el ministro como jefe superior del ramo y la más alta autoridad, es la responsable de la administración y ejecución de las políticas, planes, programas y normas que rigen la materia, con el apoyo de la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública (Cfr. fojas 61 y 136 del expediente judicial).

Añade que de conformidad con el **artículo 6 de la Ley 57 de 27 de marzo de 2011**, el **Ministerio de Seguridad Pública**, por medio de la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, es el encargado de la aplicación de dicha ley y su reglamentación, con el fin de establecer el régimen jurídico que regule la tenencia y el porte de armas de fuego por parte de los particulares; así como las actividades de importación, comercialización y transporte, con arreglo a lo establecido en el artículo 312 del Texto Constitucional (Cfr. fojas 61-62 y 136 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, la entidad demandada manifiesta que a fin de verificar la correcta aplicación de la ley, se ordenó la realización de auditorías internas relativas a los trámites de permisos de armas de fuego otorgados anteriormente, las cuales evidenciaron irregularidades administrativas concernientes a la omisión del registro de la prueba balística correspondiente a las armas tipo rifle, cuya entrega a los particulares conllevó a la circulación de estas armas en el territorio nacional, sin que exista forma de cotejar si son empleadas en la consumación de un acto delictivo (Cfr. foja 62 y 137 del expediente judicial).

Asimismo, el **Ministerio de Seguridad Pública** indica que la referida auditoría interna logró identificar la expedición de licencias de porte para este tipo de armas de fuego, en contravención a lo establecido en la **Ley 57 de 27 de marzo de 2011**, que dispone que éstas sólo deben permanecer dentro de los bienes inmuebles declarados por sus titulares, puesto que no pueden trasladarse de manera oculta como lo exige la Ley (Cfr. fojas 62 y 137 del expediente judicial).

Igualmente, continua señalando la entidad demandada, el audito realizado concluyó que era necesario implementar medidas técnicas y jurídicas destinadas a la regulación de los calibres que deben ser prohibidos o de uso restringido dentro

del territorio nacional, a fin de salvaguardar la vida e integridad de los nacionales y extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, así como la de los miembros que conforman los estamentos de seguridad que velan por el orden público (Cfr. fojas 62 y 137 del expediente judicial).

En ese marco, el **Ministerio de Seguridad Pública** señala que era pertinente la adopción de todas aquellas medidas que fueran necesarias para garantizar la seguridad de la colectividad, de conformidad a lo establecido en el artículo 17 del Estatuto Fundamental; de ahí que en uso de las facultades legales conferidas y amparado por el principio de discrecionalidad administrativa, emitió el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, objeto de controversia, que suspende de manera provisional la importación de armas de fuego de grueso calibre, con mecanismo de disparo semiautomático, dentro de la República de Panamá, hasta tanto se desarrollen las medidas técnicas necesarias que regule la importación de las mismas (Cfr. fojas 62-63 y 137-138 del expediente judicial).

Por último, la entidad demandada destaca que la medida adoptada sólo abarca un tipo específico de armas de fuego, por lo que actualmente sigue autorizándose la importación del resto de armas requeridas por las casas armeras legalmente constituidas en el país y, reitera, que la misma es de carácter temporal, mientras se requiere el cumplimiento de las pruebas balísticas de los rifles que se mantienen circulando sin registro y se evalúa la eficacia de regulaciones jurídicas destinadas a la restricción de ciertos calibres, conforme a las recomendaciones del Derecho Internacional (Cfr. fojas 63 y 138 del expediente judicial).

#### **VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho estima oportuno realizar algunas consideraciones, antes de emitir concepto, a efecto de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio.



Esta Procuraduría advierte que el punto central a debatir en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, radica en el hecho que, en opinión de los accionantes, al dictar el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, la entidad demandada incurrió en desviación de poder, en extralimitación en el ejercicio de sus funciones y en una causal de nulidad absoluta, considerando que el **Ministerio de Seguridad** y la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública carecen de competencia para suspender la importación de armas de fuego, tipo rifle, con mecanismo de disparo semiautomático; en ese sentido, estiman que se conculcaron normas de superior jerarquía y de carácter especial; y que tratándose de una norma reglamentaria, el acto debió perfeccionarse por medio de un decreto ejecutivo expedido por el Presidente de la República con el ministro del ramo.

En este contexto, resulta oportuno que este Despacho inicie su análisis en las normas que rigen en esta materia, puntualmente, lo que se refiere a la autoridad competente de la aplicación de la ley y sus reglamentos, así como las facultades delegadas a ésta. Al respecto, encontramos que mediante la **Ley 57 de 27 de marzo de 2011**, se estableció el marco legal general que regula la comercialización, tenencia y porte de armas de fuego, municiones y materiales relacionados dentro del territorio de la República de Panamá, a excepción de aquellas cuya posesión es exclusiva del Gobierno nacional; así como las actividades de transferencia, intermediación o transporte desde o a través del territorio panameño (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial Digital 26795-B de 30 de mayo de 2011).

Específicamente, en lo que concierne a la autoridad responsable, los **artículos 6 y 20 de la Ley 57 de 27 de marzo de 2011**, disponen, taxativamente, que le corresponde al **Ministerio de Seguridad Pública**, a través de la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, y cito: *“...la aplicación de esta Ley y su reglamento.”*; así como *“...la organización del Registro Nacional de Armas de Fuego y Municiones...”*; atribuciones que encuentran sustento en la **Ley 15 de 14 de abril de 2010**, que en su **artículo 1**, señala que dicha entidad se crea con: *“...la misión de*

*determinar las políticas de seguridad del país...”,* habida cuenta que la misma está llamada, entre otras cosas, a velar por el orden público y proteger la vida, honra y bienes de sus nacionales y de los extranjeros que estén bajo su jurisdicción (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial Digital 26795-B de 30 de mayo de 2011 y página 2 de la Gaceta Oficial 26511-A de 14 de abril de 2010).

Visto desde esa perspectiva, cobra especial relevancia lo dispuesto en el **artículo 3 (numerales 4 y 5) de la Ley 15 de 14 de abril de 2010**, que a la letra señala:

**“Artículo 3.** Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Seguridad Pública está facultado para:

1. ...

4. Establecer políticas y acciones de protección y seguridad de quienes se encuentre en el territorio nacional.

5. Formular y regular las políticas para la prevención e investigación científica de la delincuencia, que afecten de modo cuantitativo o cualitativo a la comunidad.

...” (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial Digital de 26511-A de 14 de abril de 2010).

Conforme lo previamente citado, se infiere que el **Ministerio de Seguridad Pública es la autoridad competente para promover, formular y establecer las acciones que éste estime conveniente con el fin de garantizar el orden público y prevenir la delincuencia, como sucedió en el presente caso**, pues tal como señala la parte motiva del Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, la medida fue adoptada, y cito: *“...ante la proliferación de actos delictivos perpetrados con armas de fuego de grueso calibre y gran poder destructivo...”*, y agrega, que la misma será aplicada: *“...por un periodo de tiempo prudencial que permita verificar el estatus actual de este tipo de armas de uso permitido e implementar medidas técnicas destinadas a la regulación de los calibre permitidos en el territorio de la República de Panamá...”*; por tanto, resulta claro que la entidad demandada tenía la plena facultad para establecer acciones como la cuestionada por los accionantes (Cfr. página 9 de la Gaceta Oficial Digital 29379 de 20 de septiembre de 2021).

En ese mismo tenor se pronunció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la **Sentencia de cuatro (4) de julio de dos mil diecisiete (2017)**, señalando lo que a seguidas transcribimos:

“El estudio de las disposiciones de la Carta Política Panameña, considera esta Sala Plena, no valida la tesis del demandante, en cuanto a la existencia de un derecho de portar o tener armas reconocido por el texto fundamental. En ese sentido, **el artículo 312** por él invocado **consagra el legítimo monopolio que tiene el Estado respecto a las armas y elementos de guerra y que contiene dos facetas - comúnmente reconocidas en el derecho comparado -; la primera, que solo el Estado puede poseer estos bienes y regular su fabricación, importación y exportación** - de lo que subyace la prohibición que tienen los particulares de poseerlas y portarlas - **y segundo, el derecho que se reserva el Estado de reglamentar la importación, fabricación y uso de aquellas armas que no califican como armas de guerra.**” (Cfr. página 7 de la Gaceta Oficial Digital 28372 de 25 de septiembre de 2017) (La negrita es nuestra).

En función de lo antes planteado, se colige con meridiana claridad que el **Ministerio de Seguridad** es la institución responsable para determinar las políticas de seguridad del país, por consiguiente, **tiene la atribución legal para regular y reglamentar la importación, fabricación y uso armas de fuego**; por lo que, contrario a lo señalado por los recurrentes, la entidad demandada al dictar el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, no ha incurrido en desviación de poder, ni ha desatendido las funciones que le han sido conferidas por ley o conculcado disposiciones legales de superior jerarquía y de carácter especial, pues tal como lo establece la **Ley 57 de 27 de marzo de 2011**, dicha autoridad es el ente rector encargado de la aplicación de esta Ley y su reglamento, y como ésta expresó en su informe explicativo de conducta actualmente sigue autorizándose la importación del resto de armas requeridas por las casas armeras legalmente constituidas en el país (Cfr. fojas 62 y 137 del expediente judicial).

Ahora bien, respecto a que la entidad demandada al dictar el acto impugnado incurrió en un vicio de nulidad y, asimismo, se extralimitó en el ejercicio de sus funciones y usurpó las competencias de la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, este Despacho debe precisar que la **Ley 15 de 14 de abril de**

2010, dispuso la estructura organizativa del **Ministerio de Seguridad**, misma que se encuentra integrada por niveles, dentro de los cuales, la oficina en referencia opera en un Nivel Técnico, tal como lo señala el **artículo 10** de la citada excerpta legal (Cfr. página 4 de la Gaceta Oficial Digital de 26511-A de 14 de abril de 2010).

Dentro de este marco, es importante mencionar que a la luz de lo dispuesto en el **artículo 21 de la Ley 57 de 27 de marzo de 2011**, a la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública se le han delegado una serie de facultades, entre las cuales se encuentra emitir licencias y certificados, entre ellos, los de importación, por lo tanto, dicha oficina se erige como brazo ejecutor especializado de la entidad demandada para la regulación de la comercialización, tenencia y porte de armas de fuego, municiones y materiales relacionados; sin embargo, **esto no significa que la DIASP sea el ente rector en materia de seguridad, dado que el Ministerio de Seguridad Pública es el jefe de su respectivo ramo y participa con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo determinado en la Constitución y la Ley**; por tal motivo, este Despacho considera que la tesis planteada por los demandantes en cuanto a que la autoridad ha incurrido en un vicio de nulidad absoluta y se ha extralimitado en sus funciones, carece de sustento habida cuenta que el ministro de la cartera y el viceministro son los responsables de dictar y ejecutar las políticas públicas en el ámbito que nos ocupa (Cfr. páginas 7-8 Gaceta Oficial Digital 26795-B de 30 de mayo de 2011).

En cuanto a que la medida dictada por la autoridad demandada excedió la potestad reglamentaria y que el acto administrativo debió perfeccionarse por medio de un decreto ejecutivo expedido por el Presidente de la República con el ministro del ramo, estimamos pertinente indicar que la suspensión de la importación de las armas de fuego, tipo rifle, con mecanismo de disparo semiautomático, de ningún modo reglamenta alguna materia de la **Ley 57 de 27 de marzo de 2011**, pues la misma es una disposición de carácter provisional y de precaución dictada por el **Ministerio de Seguridad Pública** en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

legales, siendo que es la entidad encargada de determinar las políticas de seguridad en el país y velar por el orden público, de ahí a que procedió a dictar el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, acusado de ilegal, conforme a lo preceptuado en el **artículo 14 de la Ley 15 de 14 de abril de 2010**, que establece que: *“Las resoluciones y los resueltos ministeriales llevarán las firmas del Ministro y del Viceministro.”* (Cfr. página 4 de la Gaceta Oficial 26511-A de 14 de abril de 2010).

En último término, referente al hecho que el acto objeto de reparo debió someterse a participación ciudadana, toda vez que afecta los derechos subjetivos de las empresas importadoras, esta Procuraduría estima pertinente señalar que si bien la **Ley 6 de 22 de enero de 2002**, reconoce como regla general que las instituciones del Estado tendrán la obligación de permitir que los ciudadanos contribuyan en todos los actos de la administración pública que puedan afectar sus intereses, lo cierto es que ello **no debe entenderse como un menoscabo a las potestades de decisión de los Órganos del Estado, sobre todo cuando los intereses de la colectividad están en riesgo, siendo imperante velar por la tranquilidad y el orden público, como sucede en materia de seguridad**; situación que quedó debidamente expuesta en el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, objeto de controversia, pues tal como señala la entidad en su informe explicativo de conducta, una auditoría interna evidenció una serie de irregularidades, por ende, tomó la decisión de **suspender temporalmente la importación armas de fuego, tipo rifle, mientras se requiere el cumplimiento de las pruebas balísticas de los rifles que se mantienen circulando sin registro y se evalúa la eficacia de regulaciones jurídicas destinadas a la restricción de ciertos calibres, conforme a las recomendaciones del Derecho Internacional** (Cfr. fojas 63 y 138 del expediente judicial).

Sin perjuicio de lo antes expuesto, al verificar la vigencia del Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, este Despacho advierte que los **Artículos Segundo y Tercero**, respectivamente, disponen expresamente que el acto acusado: *“...surtirá efectos legales por el término de un (1) año calendario...”*, y que el mismo: *“...entrará*

*a regir a partir de su publicación en gaceta oficial...*”, la cual se hizo efectiva el 20 de septiembre de 2021; por tanto, **estimamos que en la situación en estudio nos encontramos ante la figura de la sustracción de materia, pues tal como señaló la entidad demandada en su informe explicativo de conducta la medida de suspensión fue dictada temporalmente.**

Al respecto, es imperante traer a colación lo normado en el **artículo 42-A de la Ley 135 de 1943**, adicionado por el artículo 26 de la Ley 33 de 1946, que reza así:

**“Artículo 42-A.** La acción de nulidad contra acto administrativo puede ejercitarse cualquier tiempo, **a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar en vigor.**” (La negrita es del Despacho).

Del artículo citado, se infiere que **los actos contra los que se puede ensayar una acción de nulidad requerirán como elemento indispensable, la vigencia del mismo**, en tal sentido, este Despacho es del criterio que el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, objeto de litigio, ha dejado de existir jurídicamente luego que las acciones de nulidad fueran interpuestas y ante tal circunstancia no puede producir efectos legales; razón por la cual **consideramos 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). (Énfasis suplido).

Ese Tribunal mediante la **Sentencia proferida el veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)**, se pronunció en torno a esta figura jurídica en los siguientes términos:

“A través de la Resolución DNC-1569-2018-D.G. de 4 de diciembre de 2018, dictada por la Caja de Seguro Social, se resuelve administrativamente el contrato suscrito con la empresa..., para el suministro de 585,432 Bicalutamida, 50 MG, Tableta V.O. y asimismo, se inhabilita a esta empresa por el término de tres meses contados a partir de la notificación de la presente resolución; decisión que es modificada solo para especificar que se inhabilita esta empresa para la adquisición el producto de Bicalutamida, 50 MG., Tableta V.O.

No obstante, es preciso indicar que esta Magistratura acoge la excepción de sustracción de materia propuesta por el Procurador de la Administración, toda vez que la inhabilitación de la empresa..., fue por el término de tres (3) meses, contados a partir de su notificación, la cual se dio el 21 de enero de 2019, tal como consta a foja 14 del expediente judicial, de manera que el periodo de la inhabilitación ya se cumplió.

En atención a lo señalado en el párrafo anterior, esta Sala es del criterio que se ha producido el fenómeno jurídico de sustracción de materia, pues el objeto litigioso ha desaparecido del mundo jurídico; por consiguiente, no puede accederse a la pretensión formulada por la parte actora, dado que carece de objeto de cualquier pronunciamiento de fondo.

De acuerdo con el jurista panameño Jorge Fábrega, la sustracción de materia es un instituto poco examinado por la doctrina, pero debe ser entendido 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.

...

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, **ORDENA** el archivo del expediente.


...” (La negrita es del Tribunal y la subraya del Despacho).


Del precedente jurisprudencial antes expuesto, queda claro que la desaparición del objeto litigioso sobre el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021,

hace evidente la limitación jurídica de la Sala Tercera para fallar sobre la legalidad o no de una disposición que ha dejado de existir jurídicamente y, en consecuencia, hacer declaraciones respecto a una norma cuya vigencia fue temporal y que ya no surte efectos legales, por ende, es claro que **nos encontramos ante el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia.**

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar la **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en el proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por la firma forense Prime Legal Services, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Distribuidores de Armas, Municiones y Accesorios (ADIDAMA)**; la firma forense Troncoso Tribaldos, actuando en nombre y representación de la **Asociación Panameña de Propietarios de Armas, S.A.**; y la firma forense De Castro & Robles, actuando en nombre y representación del **Club de Tiro de Balboa (en español) o Balboa Gun Club (en inglés) y la Federación Panameña de Tiro**, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto 048 de 13 de septiembre de 2021, emitido por el **Ministerio de Seguridad Pública.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Mortenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General