

ENTRADA No. 57095-2021

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GUILLERMO ROBERTO MAS LUNA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL **PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS**, CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 061-2021-PLENO/TACP DE 26 DE MAYO DE 2021, EMITIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
P L E N O**

Panamá, uno (01) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Guillermo Roberto Mas Luna, actuando en nombre y representación del **PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS**, presentó Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, contra la Resolución No. 061-2021-Pleno/TACP de 26 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

I. ACTO IMPUGNADO

El acto impugnado a través de esta vía constitucional, como se ha adelantado, es la Resolución No. 061-2021-Pleno/TACP de 26 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2020-0-12-14-08-LP-019694, celebrado por el **PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS**, cuya parte resolutive, en su parte pertinente, es del siguiente tenor:

“RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes la Resolución N°223 de 15 de marzo de 2021, publicada el día 15 de marzo de 2021, convocado por el PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS, y en su lugar, se procede a ADJUDICAR a la empresa INTERNATIONAL PHARMACY PANAMÁ, CORP., el procedimiento de selección de contratista No. 2020-0-12-14-08-LP-019694, por ser la que cumplió a cabalidad con los términos de referencia de la presente contratación estatal, de acuerdo a los razonamientos sustentados en la parte motiva de este acto administrativo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza de recurso de impugnación N°000465 de 5 de abril de 2021, expedida por el Banco General, por la suma de ciento cincuenta mil (B/.150,000.00) a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; cuya diligencia de consignación reposa a foja 068 del expediente del Tribunal.

TERCERO: ORDENAR al PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS, acatar lo dispuesto por este Tribunal en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente decisión.

...”

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE AMPARO

El apoderado judicial del accionante, manifiesta que el Almacén de Material Médico Quirúrgico del Hospital Santo Tomás, mediante la Requisición No.21-0492, solicitó la adquisición del insumo quirúrgico siguiente: “480,000 BATA DESECHABLE, PARA USO GENERAL NO ESTERIL. AAMI NIVEL 2”, cuyas demás especificaciones fueron descritas en el acto administrativo en referencia.

Prosigue señalando que en virtud de tal requerimiento, se realizó el día 3 de febrero de 2021, el Acto de Licitación Pública No.2020-0-12-14-08-LP-019694, celebrado por el PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS, para la adquisición del insumo quirúrgico descrito en el párrafo precedente.

En este orden de ideas, arguye que luego de cumplidos todos los trámites pertinentes y por recomendación de la Comisión Verificadora del Acto Público recién aludido, el PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS, por conducto de la Resolución No.223 de 15 de marzo de 2021, adjudica a la sociedad 4

Hospitales, Inc., el Acto Público No.2020-0-12-14-08-LP-019694. Según destaca, el acto administrativo en referencia quedó ejecutoriado el 17 de marzo de 2021.

Del mismo modo, relata el activador constitucional que el artículo Tercero de dicha resolución, advirtió que de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001, la misma no admitía Recurso alguno.

No obstante lo anterior, el apoderado judicial del Patronato indica que el 23 de marzo de 2021, la empresa Pharmacy Panamá, Corp., presentó ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas Recurso de Impugnación en contra de la Resolución No.223 de 15 de marzo de 2021, adjudicataria del Acto Público que ocupa nuestro estudio, el cual fue admitido por la autoridad administrativa mediante la Resolución No.023-2021/TAPC de 6 de abril de 2021 y posteriormente, a través de la Resolución No.061-2021-Pleno/TACP de 26 de mayo de 2021, resolvió revocar en todas sus partes la Resolución N°223 de 15 de marzo de 2021, dictada por el PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS, y en su lugar, adjudicó a la empresa INTERNATIONAL PHARMACY PANAMÁ, CORP., el procedimiento de selección de contratista No. 2020-0-12-14-08-LP-019694.

Así las cosas, señala que la actuación surtida por la Autoridad Administrativa, descrita en párrafos precedentes, violenta los artículos 17, 18 y 32 de la Constitución Política.

Sobre el artículo 17, indica que fue conculcado de manera directa por omisión, toda vez que el Tribunal de Contrataciones Públicas debió cumplir y hacer Cumplir la Constitución y la Ley; no obstante, desde su perspectiva, el actuar de dicha Autoridad transgredió la seguridad jurídica que debe existir en las actuaciones, pues, se adentró a conocer un Acto Público que no era de su competencia, pese a que la norma muy claramente se lo prohibía. Motivo por el cual, no solo actuó al margen de la Constitución, sino que puso en riesgo la operatividad del Hospital Santo Tomas.

Respecto del artículo 18, denuncia su violación, en virtud que, medularmente, opina que el Tribunal de Contrataciones Públicas se extralimitó en sus funciones por acoger el conocimiento de una causa que claramente escapaba de su competencia.

En lo que concierne al artículo 32, apunta que fue infringido de forma directa por comisión, pues el Tribunal de Contrataciones Públicas desconoció que conforme a la Ley 1 de 2001, las decisiones proferidas por las instituciones públicas de salud, dentro de Actos Públicos de Selección de Contratistas relacionados a adquisición de medicamentos e insumos médico quirúrgicos, no admiten recurso en la Vía Gubernativa, y solo son impugnables ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Pese a ello, manifiesta que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no solo conoció, sino que se abocó al pronunciamiento del fondo de la causa, pretermitiendo el trámite que legal y constitucionalmente le correspondía.

De ahí que considere que el acto impugnado es violatorio de la Constitución Política.

III. DECISIÓN DEL PLENO

Encontrándose este negocio en etapa de revisión de admisibilidad, esta Corporación de Justicia se percata que **en el presente negocio no es viable un pronunciamiento de fondo, por haberse producido el fenómeno jurídico conocido como “Sustracción de Materia”**, en virtud de las consideraciones que serán expuestas en los siguientes párrafos.

En primer lugar, conviene reiterar que el acto impugnado lo constituye la Resolución No. 061-2021-Pleno/TACP de 26 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

En este punto, resulta oportuno anotar que la emisión de dicha decisión administrativa se da en el marco del Acto Público de Selección de Contratista No.2020-0-12-14-08-LP-019694, celebrado por el **PATRONATO DEL HOSPITAL**

SANTO TOMÁS, para la adquisición del insumo quirúrgico consistente en “BATA DESECHABLE, PARA USO GENERAL NO ESTERIL. AAMI NIVEL 2. MATERIAL DE TELA NO TEJIDA. TAMAÑO GRANDE. FICHA TÉCNICA N°102752”.

Al respecto, advierte enseguida este Pleno que con antelación a la Demanda objeto de nuestro estudio, la sociedad 4 HOSPITAL, INC., y el PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS, presentaron ante esta Máxima Corporación de Justicia, Acciones de Amparo de Garantías Constitucionales, identificadas bajo las entradas N°40738-2021 y 57023-2021, respectivamente, ambas dirigidas contra la Resolución N°023-2021/TACP de 6 de abril de 2021, por conducto de la cual el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas admitió el Recurso de Impugnación incoado por la sociedad INTERNATIONAL PHARMACY PANAMÁ CORP., en contra de la Resolución No.223 de 15 de marzo de 2021, que resolvió adjudicar a la sociedad 4 HOSPITAL, INC., el Acto Público descrito en el párrafo precedente.

Así las cosas, cabe destacar que la admisión del trámite de impugnación resuelto mediante la aludida Resolución N°023-2021/TACP de 6 de abril de 2021, dio a lugar al pronunciamiento de fondo efectuado por el propio Tribunal de Contrataciones Públicas a través de la Resolución No. 061-2021-Pleno/TACP de 26 de mayo de 2021, que en esta ocasión ha sido impugnada.

Ahora bien, debemos señalar que **este Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de 2 de agosto de 2021, concedió la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta contra la aludida Resolución N°023-2021/TACP de 6 de abril de 2021, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, por lo tanto, la consecuencia jurídica inmediata de dicha decisión es que el acto impugnado en esta ocasión haya perdido su vigencia.**

Manifestamos lo anterior, en virtud que es evidente que la nulidad constitucional decretada sobre el acto administrativo admisorio de una causa deja

sin efectos aquellos actos posteriores, tal es el caso precisamente del pronunciamiento de fondo que hoy es objeto de censura, es decir, la Resolución No. 061-2021-Pleno/TACP de 26 de mayo de 2021, también proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Tribunal Colegiado es del criterio que se ha producido el fenómeno jurídico conocido doctrinal y jurisprudencialmente como “Sustracción de Materia”, y es que el objeto jurídico por el cual se interpuso el Amparo de Garantías Constitucionales en estudio ha desaparecido del mundo jurídico, puesto que la causa sometida a nuestra consideración ha sido sustraída por un Fallo proferido por esta propia Corporación que suprimió la existencia del acto que le dio origen, dicho de otra manera, el de admisibilidad. Por lo tanto, no puede accederse a la pretensión formulada por la parte actora, dado que carece de objeto cualquier pronunciamiento de fondo.

En este punto, resulta oportuno destacar que la figura de Sustracción de Materia no se encuentra taxativamente regulada en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, abundante jurisprudencia de esta Máxima Corporación de Justicia ha interpretado que la misma se infiere de lo dispuesto en el artículo 992 del Código Judicial, que a su letra dice:

“Artículo 992. 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”. (El énfasis es suplido)

El texto recién invocado, cobra vital importancia en virtud que el fenómeno procesal de Sustracción de Materia ocurre cuando luego de instaurada una Demanda, sobreviene en el curso del mismo un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, situación que imposibilita o hace ineficaz un pronunciamiento sobre el fondo de la causa del Tribunal requerido, lo que ocasiona un Fallo inhibitorio.

Del mismo modo, debe tenerse presente que para poder decretar este

modo de terminación del proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente probado dentro de la causa en análisis, lo cual ha ocurrido en el negocio jurídico en estudio, en el que ha quedado plenamente evidenciado que un Fallo anuló la admisión de un proceso cuya resolución de fondo impugna.

En este punto, y con el fin de lograr una mejor aproximación al tema objeto de análisis, estimamos preciso referirnos a la Sentencia de 14 de noviembre de 2013, que recoge la posición histórica de esta Corporación de Justicia en torno al fenómeno de sustracción de materia, de la siguiente manera:

"La sustracción de materia 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 concurrir 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 ocurre 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 complemento a lo anterior, el artículo 201 del Código Judicial, establece en su numeral 2, lo siguiente:

"Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias o instructorias:

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 hubiere 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;

3.

6...".

Podemos complementar lo anteriormente expuesto, trayendo a colación los planteamientos que doctrinalmente se han planteado sobre la Sustracción de Materia. En tal sentido, cobra relevancia la definición dada por el autor Jorge Walter Peyrano¹, quien la identifica como *"un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), 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 emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión aducida"*.

Sobre el mismo punto, los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto² señalan 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, tornándose injustificada su ulterior continuación."

La cita jurisprudencial y las doctrinales invocadas no hacen más que

¹ En su obra denominada "El proceso atípico". Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, pág. 130.

² En su obra "Teoría General del Proceso. Tomo I. Editorial Temis. Santa Fe, Bogotá. Página 288.

confirmar nuestras líneas anteriores, en el sentido que se puede comprobar la configuración del fenómeno de Sustracción de Materia, en virtud de la desaparición del objeto litigioso como consecuencia de una circunstancia extintiva de la pretensión surgida de forma sobreviniente a la presentación de la Demanda.

Por las consideraciones expuestas, esta Corporación de Justicia considera que lo procedente es decretar la Sustracción de Materia en la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales en estudio y en esos términos nos pronunciaremos.

IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Pleno 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 Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por el Licenciado Guillermo Roberto Mas Luna, actuando en nombre y representación del **PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS**, contra la Resolución No. 061-2021-Pleno/TACP de 26 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA

**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**