

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1343

Panamá, 20 de noviembre de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro**, quien actúa en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1104334 de 23 de mayo de 2014, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**.

Señor 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 acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por el Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro**, en su propio nombre y representación con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1104334 de 23 de mayo de 2014, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, a través de la cual se dispuso lo siguiente:

“...

CONSIDERANDO

Que a este despacho se ha dirigido el (la) señor(a) **JOSÉ RAFAEL CONTRERAS MORALES** propietario de certificado y mayor de edad, con CEDULA DE IDENTIDAD PERSONAL No. 4-754-1413 solicita (sic) mediante el memorial del 26 de DICIEMBRE de 2013, se le conceda un Certificado de Operación: 4T02678 Grupo No. TAXI que ampara al vehículo: Marca TOYOTA, Tipo PICKUP, MOTOR 2KD5843043, Carrocería MR0ER32G106026113, Capacidad 5 ASIENTOS, Modelo

HILUX, Año 2013. Para que opere en la ruta ZONA URBANA DE DAVID.

Que han cumplido con los requisitos exigidos por las disposiciones legales que regulan la expedición de Certificados de Operación de vehículos de transporte.

RESUELVE

Expedir Certificado de Operación 4T02678, a nombre de **JOSE RAFAEL CONTRERAS MORALES**.

Autorizar al señor Tesorero Municipal del Distrito de DAVID Provincia de CHIRIQUI, para que expida placa comercial de transporte de pasajeros al vehículo arriba detallado.” (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro** manifiesta que el acto acusado vulnera las siguientes disposiciones:

A. El numeral 1 y el párrafo del artículo 3 del Reglamento para la Concesión de Certificados de Operación, aprobado por el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que señalan, respectivamente, que uno de los requisitos para otorgar los certificados de operación o cupos es contar con un (1) estudio técnico y económico realizado por la concesionaria interesada y que justifique la necesidad de expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo; y que en éstas últimas, en donde existan varias organizaciones concesionarias que presten el servicio, la distribución de los certificados de operación se realizará en forma equitativa (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial); y

B. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, mismos que en su orden, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y al vicio de nulidad absoluta en el que se incurre cuando se dictan actos con omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro**, argumenta que la Autoridad del Tránsito y

Transporte Terrestre al emitir la Resolución 1104334 de 23 de mayo de 2014, acusada de ilegal, incurrió en una inobservancia de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 3 del Reglamento para la concesión de certificados de operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, pues, esa norma establece claramente la obligación de presentar un estudio técnico que justifique la necesidad de expedir un cupo; el deber de realizar una evaluación de ese estudio por parte de la entidad demandada; y que ésta notifique personalmente a las concesionarias del área para que tengan la oportunidad de oponerse; sin embargo, a su juicio, no se cumplieron ninguno de esos requisitos; por lo que estima que la omisión por parte de dicha institución constituye un vicio de nulidad absoluta, por transgresión de los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 3-6 del expediente judicial).

IV. Posición del Tercero.

Por otra parte, ese Tribunal a fin de notificar y correrle traslado a José Rafael Contreras Morales, en calidad de tercero interesado, libró el Despacho 100 de 12 de julio de 2017, al Juzgado de Circuito Civil, en turno, de la provincia de Chiriquí; sin embargo, el prenombrado no presentó contestación alguna respecto a la demanda promovida por el activador judicial (Cfr. fojas 26-31 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez analizados los argumentos en los cuales el Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro** sustenta su pretensión y revisado el expediente judicial, este Despacho procede a emitir su concepto.

Según se desprende de las constancias procesales, por medio del Memorial de 26 de diciembre de 2013, José Rafael Contreras Morales solicitó ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre un Certificado de Operación en la modalidad de 4T-(taxi) para que *“ampare al vehículo: Marca Toyota, Modelo Hilux, Año 2003, Motor 2KD5843043, Color Gris, Capacidad para 5 pasajeros, para que opere en la ruta de Zona Urbana de David. En*

vista de que ha cumplido con los requisitos que exige la ley” (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, la emisión de la Resolución 1104334 de 23 de mayo de 2014, acusada de ilegal, por cuyo conducto se decidió expedir el certificado de operación 4T02678 descrito en el párrafo que precede (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al hacer un análisis de la acción bajo examen, esta Procuraduría procedió a verificar la vigencia del acto administrativo demandado, advirtiendo que, según lo indica la entidad demandada en el informe explicativo de conducta, **mediante la Resolución 1112591 de 17 de octubre de 2014, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, canceló la Resolución 1104334 de 23 de mayo de 2014, acusada de ilegal**, y concedió el certificado de operación 4T-2678 al señor Guillermo David Torres Samudio (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

En efecto, la propia institución en el punto sexto del referido informe señaló: *“SEXTO: Consta además en el expediente del Certificado de Operación No. 4T-2678 copia de lo siguiente: a) RESOLUCION No. 1112591 de 17 de octubre de 2014, ‘Por medio de la cual se cancela la Resolución 1104334 de fecha 23 de mayo de 2014, por el cual se le concedió al Sr (a): GUILLERMO DAVID TORRES SAMUDIO el certificado de operación No 4T-2678, para la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros, por el siguiente motivo: TRANSFIERO TODOS LOS DERECHOS DEL CERTIFICADO’; b) RESOLUCION No. 1112590 de 17 de octubre de 2014, ‘Expedir Certificado de Operación 4T02678, a nombre de LUIS CARLOS DEL CID’; c) RESOLUCIÓN No. 1149954 de 23 de febrero de 2016, ‘Por medio de la cual se autoriza Cambio de Unidad del certificado No. 4T-2678’; d) RESOLUCION No. 1177985 de 2 de febrero de 2017, ‘Por medio de la cual se cancela la Resolución No. 1149954 de 23 de febrero de 2016, por el cual se le concedió al Sr (a): LUIS CARLOS DEL CID el certificado de operación No 4T-2678, para la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros, por el siguiente motivo: TRANSFIERO TODOS LOS*

DERECHOS DEL CERTIFICADO’; e) **RESOLUCION No. 1177984 de 2 de febrero de 2017, ‘Expedir Certificado de Operación 4T02678, a nombre de ROSELDA CECILIA NEWBOLL**” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende, que la Resolución 1104334 de 23 de mayo de 2014, acusada de ilegal, por cuyo conducto la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, expidió el certificado de operación 4T02678 a nombre de José Rafael Contreras Morales, **perdió su vigencia**; ya que posterior a la fecha de su emisión, misma que fue cancelada y la entidad demandada otorgó ese certificado de operación a Guillermo Torres Samudio, Luis Carlos del Cid y Roselda Cecilia Newboll, por lo que, al 17 de marzo de 2017, cuando se interpuso la acción en estudio, ya había 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, tornándose 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).

El Tribunal mediante la Sentencia proferida el 17 de febrero de 2006, se pronunció en torno a esta figura jurídica en los siguientes términos:

“Evacuadas las correspondientes etapas procesales, la Sala procede seguidamente a resolver la pretensión de fondo.

Según se ha dejado dicho en párrafos precedentes, la presente demanda tiene por objeto que se declare que es nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No. 60 de 18 de julio de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Bugaba, mediante el cual se resuelve administrativamente el contrato de arrendamiento del matadero municipal de Bugaba, y se dictan otras disposiciones.

Examinadas las constancias procesales, y analizados los argumentos de las partes, la Sala estima que le asiste razón al Presidente del Concejo Municipal de Bugaba. En efecto, tal como lo expresó el funcionario demandado en el informe de conducta remitido a esta Superioridad, el Acuerdo Municipal No. 60 impugnado en este proceso fue derogado expresamente mediante el Acuerdo Municipal No. 99 de 3 de octubre de 2002.

En estas circunstancias, no puede emitirse un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones de la demandante, toda vez que el acuerdo acusado ha desaparecido del mundo jurídico, y en consecuencia, a criterio de esta Sala se ha producido el fenómeno procesal conocido como sustracción de materia...

Por las razones explicadas, y al haber desaparecido el objeto procesal de este negocio, la Sala considera que lo procedente es declarar sustracción de materia.” (La subraya es de esta Procuraduría).

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera mediante la Sentencia de 29 de septiembre de 2017, declaró lo siguiente:

“...
Advierte esta Corporación que la Resolución N°1087081 de 17 de octubre de 2013, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, **no se encuentra vigente tal cual fue impugnada de ilegalidad, por haber sido ‘cancelada’ mediante acto administrativo posterior emitido por la Autoridad.**

...
Así, como quiera que el otorgamiento de los referidos certificados de operación se da a favor de determinadas personas llamadas concesionarias para la explotación del servicio público de transporte de pasajeros, **resulta evidente que el acto administrativo atacado a través de la presente acción de nulidad** (a través del cual se otorgaba un certificado de operación al señor Abdiel Alexis Gallardo Santamaría), **ha salido de nuestro ordenamiento jurídico**, en virtud de la expedición de la Resolución N°1087081 de 17 de octubre de 2013, por la cual se concedió al señor Abdiel Alexis Gallardo Santamaría, el certificado de operación N°4T02445, para que operase en la ruta ‘zona urbana de Río

Sereno', por transferencia de todos los derechos del certificado. **De esta manera, se ha producido la extinción del objeto del proceso contencioso administrativo instaurado por el actor por razón de la ausencia de objeto de lo pedido** que a su vez, impide al Tribunal del conocimiento un pronunciamiento sobre el fondo del negocio, y **lo procedente es declarar la sustracción de materia y ordenar el archivo del expediente.**


Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, 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 promovida por el licenciado LUIS CARLOS LEZCANO NAVARRO, en su propio nombre y representación."

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente al 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.

VI. Derecho. Artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 169-17