

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Demanda por Desacato.

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

Vista Número 428

Panamá, 14 de abril de 2021

El Licenciado José Bethancourt y el Licenciado Martín Cruz Bonilla, actuando en representación de la **Cooperativa de Transporte Transportista Unido, R.L.**, interponen una querrela de desacato en contra de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por no haber dado cumplimiento a la Sentencia de 17 de agosto de 2020, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declara nula, por ilegal, la Resolución OAL-121 de 11 de febrero de 2019, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestres** y para que se hagan otras declaraciones.

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 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en la querrela por desacato descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

La firma forense Cochez Martínez & Asociados, actuando en nombre y representación de la **Cooperativa Transporte Transportista Unidos, R.L.**, interpuso una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad en contra de la Resolución OAL-121 de 11 de febrero de 2019, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** (Cfr. fojas 9 - 28 del expediente judicial).

Producto de la acción antes descrita, la Sala Tercera, dictó la Sentencia de 17 de agosto de 2020, por cuyo conducto se declaró nula, por ilegal, la Resolución OAL-121 de 11 de febrero de 2019, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, que ordenó el cambio de nomenclatura de ocho (8) a trece

(13) iniciando de 0001, para la reubicación de los Certificados de Operación de la Provincia de Panamá Oeste, creada mediante la Ley 119 de 30 de diciembre de 2013 (Cfr. fojas 9 - 28 del expediente judicial).

Dentro del marco de lo antes expuesto, el día 6 de enero de 2021, el Licenciado José Bethancourt, actuando en nombre y representación de la Cooperativa Transporte Transportista Unidos, R.L., presentó, formal demanda de desacato, la cual sustentó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

“TERCERO: mi representado, en calidad de presidente de la COOPERATIVA, envió nota al Director Nacional de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, con la finalidad de exigirle se realizaran las adecuaciones pertinentes, para que dicha autoridad cumpliera con lo dispuesto en el fallo señalado; sin embargo a la fecha de la presentación de este memorial el funcionario público demandado no ha contestado, lo que acredita su intención, no aparente ni tácita, sino evidente en no cumplir con lo ordenado en el fallo en referencia, por lo que es evidente que no vislumbra por ninguna parte su esfuerzo o interés de cumplir de buena fe con lo resuelto por esta Honorable Sala.” (Cfr. fojas 5 del expediente judicial).

De la referida demanda se le corrió traslado al Director General de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, quien indicó, entre otras consideraciones, lo siguiente:

“Por lo tanto, se evidencia que la precitada cooperativa no cuenta con el reconocimiento para fungir como prestataria a las luces del art.18 de la Ley 14 de 1993 y del art.46 de la Ley 34 de 1999, por lo que resulta claro que la misma no reviste la calidad de parte, puesto que no tiene legitimación activa para actuar y por consiguiente mal pueden considerarse afectados cuando no tienen reconocimiento alguno, no cuentan con cupos otorgados, por lo que carecen de un interés legítimo; lo que sí lo tienen otras organizaciones de transporte...” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establecen los artículos 99 de la Ley 135 de

1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y el 1932 del Código Judicial supletorio, los cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 99. Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, **dentro del término de cinco días**, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto." (El resaltado es nuestro).

"Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez."

Aclarado lo anterior, consideramos importante iniciar nuestro análisis indicando que dentro de nuestro ordenamiento positivo las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción y de nulidad **tienen diferencias tanto en los requisitos exigidos para su presentación, como en las consecuencias o efectos que las mismas producen.** La primera de ellas persigue, no solo la declaratoria de nulidad del acto impugnado, sino el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados, ni importa si son de particulares o del Estado en su sentido más amplio; **mientras que la demanda de nulidad tiene como objeto únicamente que la Sala Tercera declare la nulidad del acto acusado, sin que se pueda hacer ninguna declaración o reconocimiento de derechos que se consideren vulnerados por el acto.**

Este párrafo introductorio lo consideramos importante dentro del contexto del caso que nos ocupa; ya que, como observamos del informe de conducta rendido por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; se pretende restar validez a la herramienta procesal utilizada por la actora bajo la base de que la misma "carece de un interés legítimo" (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

En ese marco conceptual, consideramos oportuno hacer referencia a un pronunciamiento de la Sala Tercera, en donde, refiriéndose a las diferencias entre las demandas contencioso administrativas de nulidad y las de plena jurisdicción, indicó lo siguiente:

Autos de 17 de enero y 25 de julio de 1991:

“Autos de 17 de enero y 25 de julio de 1991, que lo siguiente: "Se debe precisar, ante todo que, si bien ambos tipos de demanda persiguen la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, la demanda contencioso administrativa de nulidad y la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentan diferentes características, las cuales se pueden describir en los siguientes términos: **a) Finalidad:** La demanda de nulidad cuestiona la legalidad del acto protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo. Preserva el orden jurídico abstracto. La demanda de plena jurisdicción cuestiona la legalidad del acto administrativo protegiendo el derecho subjetivo del demandante lesionado por el acto de la administración en vías a la declaración de nulidad de dicho acto y el restablecimiento de ese derecho. Nuestra jurisprudencia ha aceptado que se formulen demandas de nulidad contra actos que crean situaciones jurídicas individuales tratándose de actos condición (por ejemplo, decretos de nombramiento de servidores públicos). **b) Demandante:** **En la demanda nulidad puede demandar cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, domiciliada en Panamá.** En la demanda de plena jurisdicción sólo puede demandar aquella persona cuyo derecho se vea lesionado por el acto administrativo impugnado. **c) La pretensión:** **En la demanda de nulidad se pide únicamente la declaración de nulidad del acto administrativo.** En la demanda de plena jurisdicción, además de la nulidad del acto, se demanda el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. **d) Intervención de terceros en el proceso:** **En la demanda de nulidad cualquiera puede intervenir como tercero.** En la demanda de plena jurisdicción sólo se le permite intervenir como tercero a quien demuestre un interés directo en el proceso. **e) Facultades del juez:** En la demanda de nulidad se confronta el acto impugnado con la norma infringida estando el juez facultado sólo para decretar la nulidad del acto impugnado y para dictar disposiciones en reemplazo de las anuladas. En la demanda de plena jurisdicción se confronta el acto impugnado, el derecho subjetivo lesionado y la norma infringida estando el juez facultado para decretar la anulación del acto y, además, para ordenar el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. **f) Prescripción:** En la demanda de nulidad no

hay término de prescripción, puede interponerse en cualquier momento a partir de la notificación, expedición o publicación del acto administrativo. La demanda de plena jurisdicción prescribe dos meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto administrativo impugnado. **g) Suspensión provisional:** En la demanda de nulidad la jurisprudencia reciente ha sostenido que procede esta medida, cuando el acto impugnado en forma manifiesta pueda causar perjuicios a la colectividad, y si no respeta el principio constitucional que establece la separación de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. En la demanda de plena jurisdicción es necesario probar la existencia de un perjuicio grave y actual para el demandante o que el acto sea manifiestamente contrario a la ley para que sea procedente la suspensión provisional del acto impugnado. **h) Carácter del acto impugnado: La demanda de nulidad se interpone contra actos de carácter general o abstracto.** La demanda de plena jurisdicción se interpone contra actos de carácter particular, que afectan situaciones jurídicas individuales o concretas. **i) Naturaleza de la sentencia:** En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria es declarativa. En la demanda de plena jurisdicción, si se acoge la pretensión, la sentencia es de condena. **j) Efectos de la sentencia: En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria produce efectos erga omnes, es decir, contra todos en general.** La demanda de plena jurisdicción afecta únicamente a quienes la interponen, es decir, tiene efectos inter-partes, al menos en lo que se refiere al restablecimiento del derecho ..." (El resaltado es nuestro).

De lo anterior se desprende con claridad, la improcedencia de los argumentos de la entidad acusada de incurrir en desacato; habida cuenta que, como bien se explica en el extracto citado, en el caso que de las demandas contencioso administrativas de nulidad, no hay partes formalmente hablando, están dirigidas a obtener un pronunciamiento de carácter declarativo, contra actos de contenido general y cuyos efectos resultan erga omnes.

En ese sentido, alegar falta de interés, o ausencia de cupos como lo hace la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, resulta irrelevante en el caso que nos ocupa.

Aclarado lo anterior, y refiriéndonos al fondo de la solicitud, la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, establece el término de cinco (5) días para la adopción de “**las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto**”; exigencia que no vemos se hayan cumplido en el caso que nos ocupa.

Si bien en el informe de conducta rendido por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, se hace mención a unas supuestas gestiones por ellos adelantadas, no podemos perder de vista, que la demanda de desacato que nos ocupa ha sido presentada **mas de cuatro (4) meses después de haberse ejecutoriado la Sentencia de 17 de agosto de 2020**, fecha para la cual, reiteramos, de conformidad al artículo 99 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, ya debieron de haberse dictado las medidas necesarias para **el cumplimiento de lo ordenado**; lo cual, no observamos que se haya dado en el caso que nos ocupa.

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **PROBADA** la demanda por desacato presentada por el Licenciado José Bethancourt y el Licenciado Martín Cruz Bonilla, actuando en representación de la Cooperativa de Transporte Transportista Unido, R.L., en contra de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 7122021