

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 508

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de julio de 2020

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

El Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro**, quien actúa en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1088575 de 12 de noviembre de 2013, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**.

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

**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. 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 1088575 de 12 de noviembre de 2013, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** (Cfr. fojas 1-9 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 primer párrafo y el numeral 1 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 los certificados de

operación o cupos, podrán otorgarse, previa petición de organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo; y 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 4-5 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 de acuerdo con la certificación de 14 de marzo de 2016, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, el Sindicato de Conductores de Chiriquí, S.A., no tiene reconocimiento para prestar el servicio de transporte selectivo en la Zona de Renacimiento, donde está ubicada la Zona Urbana de Río Sereno, por lo tanto, a juicio del accionante, cito: *“no se le debió de otorgar certificados de operación, ya que no es una organización concesionaria autorizada para prestar este tipo de servicio de transporte en esa área”* (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Igualmente, expresa el Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro**, que al emitir la Resolución 1088575 de 12 de noviembre de 2013, acusada de ilegal, la institución demandada no tomó en cuenta el contenido del 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, nada de esto sucedió, por lo que estima que se vulneró el debido proceso (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

#### **IV. Posición del Tercero.**

Por otra parte, el Tribunal le corrió traslado a Melissa Dayela Hernández Morales, quien, por medio de apoderado judicial negó todos los hechos sobre los cuales se sustenta la demanda que se analiza (Cfr. fojas 53-54 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; el planteamiento del tercero; y revisado el expediente judicial, este Despacho procede a emitir concepto.

Según se desprende de las constancias procesales, por medio del Memorial de 17 de octubre de 2013, Melissa Dayela Hernández Morales, le solicitó ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre un Certificado de Operación en la modalidad de 4T-(TAXI) *“para que ampare el vehículo: Marca Mitsubishi, Modelo Lancer, Año 1997, Motor 4G13SH1633, Color Blanco, Capacidad para 5 pasajeros, para que Opere en la ruta de Zona Urbana de Rio (sic) Sereno”* (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Lo anterior trajo como consecuencia, la emisión de la Resolución 1087083 de 17 de octubre de 2013, por cuyo conducto se expidió el certificado de operación

4T-02448, a nombre de Melissa Dayela Hernández Morales (Cfr. foja 45 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 87083 de 17 de octubre de 2013, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, expidió el certificado de operación 4T-02448 a nombre de Melissa Dayela Hernández Morales (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, estimamos pertinente señalar que la propia institución en el punto sexto del referido informe señaló: **“SEXTO: Consta además en el expediente del Certificado de Operación No. 4T-02448 copia de lo siguiente: a) Resolución No. 1088575 de 12 de noviembre de 2013, por medio de la cual se autoriza la cancelación de la resolución que le concedió el Certificado de Operación No.4T-02448 a MELISSA DAYELA HERNANDEZ MORALES; b) Resolución No. 1088574 de 12 de noviembre de 2013, por medio de la cual se expide el Certificado de Operación 4T-2448 a nombre de OLMEDO SANCHEZ CABALLERO, con cédula...; c) Resolución No. 1114551 de 11 de noviembre de 2014, por medio de la cual se autoriza el Cambio de Unidad en el certificado de operación No.4T-02448 expedido a favor de OLMEDO SANCHEZ CABALLERO”** (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 45 del expediente judicial y el expediente administrativo aportado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre).

Lo anotado en el párrafo que precede, se puede corroborar con la Resolución 1114551 de 11 de noviembre de 2014, a través de la cual se autorizó el cambio de unidad en el certificado de operación No. 4T-02448, a nombre de Olmedo Sánchez Caballero (Cfr. foja 37 del expediente administrativo aportado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre).

De lo anterior se colige, que la Resolución 1088575 de 12 de noviembre de 2013, acusada de ilegal, por cuyo conducto la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, expidió el certificado de operación 4T02448 a nombre de Melissa Dayela Hernández Morales, **perdió su vigencia**; ya que posterior a la fecha de su emisión, la entidad demandada otorgó ese certificado de operación a Olmedo Sánchez Caballero, por lo que, al 22 de enero de 2018, 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, 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 negrita 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.”** (Lo destacado es de esta Procuraduría).

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 50-18