

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 313

Panamá, 27 de JUNIO de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de nulidad.**

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

**Solicitud de acumulación  
de procesos.**

El licenciado Aurelio Robles, actuando en representación de **Juan Samaniego, Carlos Villa** y otros, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución AL-235 de 31 de marzo de 2011, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.**

**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 en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Las disposiciones que se aducen infringidas.**

La parte actora considera que la resolución cuya declaratoria de nulidad demanda lesiona los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 2002 sobre transparencia en la gestión pública, disposiciones que, en su orden, establecen la obligación de las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, de permitir la participación de los ciudadanos en los actos de la administración pública que puedan afectar sus intereses, entre éstos, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas así como las tasas de servicio; y las modalidades de participación establecidas por la referida ley, como lo son la consulta y la audiencia pública, los foros o talleres, y la participación directa en las instancias institucionales (Cfr. fojas 7 a 8 del expediente judicial).

## **II. Antecedentes.**

El proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención está dirigido a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución AL-235 de 31 de marzo de 2011, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la cual dicha entidad adoptó medidas extraordinarias para autorizar ajustes temporales en las tarifas del transporte colectivo y selectivo en todas las rutas y sus diversas modalidades a nivel nacional, con excepción del transporte colectivo de los distritos de Panamá y San Miguelito (Cfr. foja 11 y reverso del expediente judicial).

En la mencionada resolución, se exponen los fundamentos jurídicos que reconocen el transporte terrestre de pasajeros como un servicio inspirado en el bienestar social y el interés colectivo, cuyas tarifas estarán sujetas a revisión cada cinco años mediante resolución (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

De igual manera, en dicho acto administrativo se hace referencia a la competencia atribuida por ley a la entidad demandada para adoptar medidas tendientes a mantener, de manera interrumpida, el servicio público de transporte de pasajeros; a la vez que se hace una breve referencia al incremento del costo del combustible, como un hecho notorio que escapa del control del Estado y que había incidido en la buena prestación del servicio de transporte público selectivo y colectivo de pasajeros (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Según se expone en el acto acusado, las circunstancias antes indicadas obligaban a la entidad a adoptar medidas extraordinarias de urgencia nacional y con carácter temporal, que permitieran el ajuste tarifario al sector selectivo y colectivo de transporte público de pasajeros, a fin de evitar graves daños al referido sector y a los usuarios, hasta tanto se concluyera el estudio para fijar las tarifas para los próximos cinco años, de allí la emisión de la resolución impugnada,

autorizando temporalmente un aumento de hasta veintiún por ciento (21%) en las mismas (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

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

Según se ha indicado previamente, la parte actora aduce que la resolución AL-235 de 31 de marzo 2011 infringe los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 2002, ya que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre no cumplió con la obligación que le imponen las referidas normas a las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, en el sentido de permitir la participación de los ciudadanos mediante alguna de las modalidades establecidas en la ley, en todos aquellos actos de la administración pública que pueden afectar sus intereses y derechos, como en efecto ocurrió en este caso, al procederse a la adopción de tarifas en los sectores colectivos y selectivos del transporte (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

La parte demandante sustenta tal señalamiento aduciendo que, al proceder a la emisión de la resolución AL-235 de 31 de marzo de 2011, a través de la cual la Autoridad de Transporte y Transporte Terrestre adoptó medidas extraordinarias para autorizar ajustes temporales en las tarifas de dichos sectores en todas las rutas y diversas modalidades a nivel nacional, con excepción del transporte colectivo de los distritos de Panamá y San Miguelito, la referida entidad no hizo pública qué modalidad de participación ciudadana utilizaría para proceder a la adopción de tal decisión; requisito exigido por el parágrafo final del artículo 25 de la ley 6 de 2002; por lo que, en consecuencia, no cumplió con la obligación que le imponía el artículo 24 de la misma ley, en el sentido de someter el aumento de las nuevas tarifas al escrutinio público, recurriendo para ello a alguno de los mecanismos de participación ciudadana (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al proceder al análisis de la acción bajo estudio, este Despacho procedió a verificar la vigencia del acto administrativo demandado, advirtiendo que el 28 de julio de 2011, la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre

emitió la resolución J.D. 19 de esa fecha, por medio de la cual fueron aprobados 36 estudios técnicos - económicos de ajuste de tarifas, correspondientes al sistema selectivo nacional, los que fueron sometidos a consulta ciudadana. A la vez, se aprobó la tarifa mínima a regir para el transporte público selectivo de pasajeros en todo el territorio nacional. En adición, se modificó todo el contenido de la resolución AL-235 de 31 de marzo de 2011 en lo referente al sector selectivo (Cfr. las páginas 15 a 17 de la gaceta oficial 26844-B el 5 de agosto de 2011).

A juicio de esta Procuraduría, lo expuesto en párrafos anteriores sirve para establecer que en el presente proceso ha desaparecido el objeto litigioso, produciéndose así dentro del mismo 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 Tomo I, 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 subraya es nuestra).

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo mediante 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).

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente a ese 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.

### **III. Derecho:**

Artículos 992 y 201 numeral 2, del Código Judicial.

**Solicitud de acumulación.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 721 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 468 del mismo cuerpo normativo, este Despacho solicita a ese Tribunal que acumule al presente negocio jurídico, que fue ingresado bajo el número 243-11, con el correspondiente al expediente 294-11, que contiene el proceso contencioso administrativo de nulidad, en el cual el licenciado Víctor Martínez, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución AL-235 del 31 de marzo de 2011, emitida por el director general de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Sustentamos nuestra solicitud de acumulación, en lo establecido en el **numeral 2 del artículo 721 del Código Judicial**, que es del siguiente tenor:

“**Artículo 721** Pueden acumularse dos o más procesos:

- 1.
2. Cuando las pretensiones sean idénticas, aunque alguna de las partes sea diferente; ...  
(El subrayado es nuestro).

Según se observa, la norma transcrita prevé, entre otras cosas, la acumulación de dos o más procesos cuando las pretensiones sean idénticas, tal como ocurre en la situación bajo examen, puesto que en la presente causa, los demandantes, **Juan Samaniego, Carlos Villa y otros**, pretenden que ese Tribunal declare nula, por ilegal, la resolución **AL-235 de 31 de marzo de 2011**, a través de la cual la Autoridad de Transporte y Transporte Terrestre adoptó medidas extraordinarias para autorizar ajustes temporales en las tarifas de dichos sectores en todas las rutas y diversas modalidades a nivel nacional, con excepción del transporte colectivo de los distritos de Panamá y San Miguelito, mientras que en el **expediente 294-11**, la petición del recurrente, Víctor Martínez, consiste en que se declare nula, por ilegal, la misma resolución.

A juicio de este Despacho, nuestra solicitud resulta procedente, ya que aunque las partes sean diferentes, ambas comparten la misma pretensión, es

decir, **la declaratoria de ilegalidad de la resolución AL-235 de 31 de diciembre de 2011, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, de allí que esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan acceder a la acumulación de los procesos indicados.

**Fundamento de derecho:** Artículos 468 y 721 del Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 243-11