

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 074

Panamá, 16 de enero de 2019

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Ramiro Araúz en representación de **Erick Darío Pérez y Otros**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución OAL-373 de 9 de junio de 2017, dictada por el Director de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Concepto.

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 4 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 plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que existen entre la **Transporte Chiriquí Veraguas Sociedad Anónima (TRASCHIVER, S.A.)** y **Ruta Viguí-Santiago, S.A. (RUVISA)**.

I. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de los demandantes sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones que a continuación pasamos a enumerar:

1. Los artículos 2, 18, 27, 36 de la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999, por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, los cuales señalan que en aquellas rutas o zonas en las cuales las personas naturales o jurídicas no prestan o no pueden prestar el servicio o este servicio sea deficiente, el Estado asignará otro concesionario para asegurar el interés público; que los transportistas que actualmente presten el servicio de transporte público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio en forma definitiva reconociéndosele el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismos; igualmente se indica que cuando sea necesario crear nuevas líneas, rutas, piqueras o zonas de trabajo y en el acto de selección de

contratista que se celebre para otorgar su concesión existan varias ofertas, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre adjudicará el acto público a las personas naturales o jurídicas que, además de comprobar que cumplen con todos los requisitos contenidos en el pliego de cargos y en las especificaciones técnicas, demuestren, en forma efectiva, poseer los recursos y la organización más calificada para cumplir las obligaciones derivadas de la concesión, así como las tarifas más convenientes para el usuario; que las concesiones de líneas, rutas, piqueras o zonas de trabajo sólo serán adjudicadas a personas naturales o jurídicas de nacionalidad panameña y, en el caso de estas últimas, siempre que su capital accionario sea de ciudadanos panameños; que en igualdad de condiciones, se preferirá a quienes aparezcan registrados como concesionarios de otras líneas dentro de la misma ruta, o de rutas o piqueras adyacentes que pudieran verse afectadas y hubieran cumplido cabalmente con los términos y las condiciones de sus respectivas concesiones; de igual manera se precisa que el titular de un contrato de concesión de línea, ruta, zona de trabajo o piquera de transporte terrestre podrá ceder a terceros, total o parcialmente, los derechos derivados del respectivo contrato. Esta cesión deberá ser previa y expresamente autorizada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y en caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de los certificados de operación o cupos o de los conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva les impondrá, con el apoyo de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre si fuera necesario, las disposiciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno (Cfr. fojas 10 a 21 del expediente judicial);

2. El artículo 3 (numeral 1) del Reglamento para la Concesión de Certificados de Operación, aprobado por el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que señalan, 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 se justifique la necesidad de expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo (Cfr. fojas 23 a 24 del expediente judicial); y

3. Los artículos 52 (numeral 4), 64 y 66 de la Ley de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que en su orden, se refiere 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; que la iniciación de los procesos administrativos puede originarse de oficio o a instancia de parte interesada y que para ser parte en un proceso administrativo; para actuar como petitionerio o coadyuvante, o para oponerse a la pretensión del primero, se requiere tener afectado o comprometido un derecho subjetivo o un interés legítimo (Cfr. fojas 25 a 29 del expediente judicial).

II. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, el día 16 de julio de 2014, se presentó formal solicitud de cancelación de certificados de operación promovida por el Licenciado Elbert López, portador de la cédula de identidad personal 4-176-890, en representación de Transporte Chiriquí Veraguas Sociedad Anónima (TRANSHIVER, S.A.), inscrita a la ficha 415262, documento 334672, de la Sección Mercantil del Registro Público, cuyo representante legal es el señor Noriel López, portador de la cédula 4-134-398, en contra de los certificados de operación 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-905, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626 que operan en la ruta Santiago-David y viceversa, por el supuesto de haber sido otorgados en franca violación a la ley y en perjuicios de los intereses de su sociedad (Cfr. foja 180 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante **Providencia de 18 de septiembre de 2014**, se ordena al Departamento de Trámite de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, incluir en el Sistema Registral de los certificados de operación: 4B-898, 4B-899, 4B-901, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-621, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626, **una marginal de restricción**, en virtud a los procesos administrativos ventilados en la Oficina de Asesoría Legal, como medida de mejor proveer. Luego, mediante **Providencia de 03 de octubre de 2014**, se ordena corregir la **Providencia de 18 de septiembre de 2014**, para incluir en el Sistema Registral de los certificados de operación: 4B-900, 4B-902, 9B-620, 9B-622 marginal de

restricción, en virtud a los procesos administrativos ventilados en la Oficina de Asesoría Legal, como medida de mejor proveer (Cfr. fojas 180 y 181 del expediente judicial).

En esa misma línea, el día 8 de octubre de 2014, el señor Efraín Santamaría Escobar representante legal de la empresa RUTA VIGUÍ-SANTIAGO, S.A. (RUVISA), presentó, poder especial otorgado al Licenciado Gerardo Peñalba para que en su nombre y representación realizara todos los trámites relacionados a los certificados de operación de la Ruta Santiago-David. En tal sentido, se presentaron Recursos de Reconsideración en contra de la Providencia de 18 de septiembre de 2014 y la Providencia de 3 de octubre de 2014 (Cfr. foja 181 del expediente judicial).

En ese sentido, mediante Providencia motivada de fecha 16 de enero de 2015, se ordenó admitir solicitud de cancelación de certificados de operación, promovida por el Licenciado Elbert López, en representación de Transporte Chiriquí Veraguas Sociedad Anónima (TRANSCHIVER, S.A.), y correr traslado a las partes interesadas, a objeto de concederle el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, a fin de que presentaran sus descargos y así se deslindara la controversia (Cfr. foja 182 del expediente judicial).

De igual manera, el día **21 de enero de 2015**, se presentó **Amparo de Garantías Constitucionales en contra de las orden de hacer contenidas en la Providencia de 18 de enero de 2014 y la 3 de octubre de 2014**, promovido por la firma PEDRESCHI Y PEDRESCHI que representaba los intereses de los señores Efraín Santamaría, Álvaro Lima y Ramiro Anel Araúz, concesionarios de los certificados de operación 9B-622, 9B-623, 9B-626, el cual no fue resuelto sino hasta el 19 de agosto de 2016. Así mismo, el día 10 de febrero de 2017, el Licenciado Elbert López presentó impulso procesal, solicitando que se realizaran las notificaciones a todas las partes interesadas en el presente proceso de la Providencia de 16 de enero de 2015 (Cfr. foja 182 del expediente judicial).

Para la fecha del 21 de febrero de 2017, se incorpora mediante informes secretariales como constancias en el proceso administrativo, visibles a fojas 152-230 del expediente administrativo, la verificación de la base de datos de SERTRACEN de los siguientes certificados de operación: 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618,

9B-619, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626 (Cfr. fojas 183 a 191 del expediente judicial).

Posteriormente, mediante **Proveído de 5 de abril de 2017**, se ordenó el **levantamiento de las marginales** de restricción impuesta a los certificados de operación 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626 mediante **Providencias de 18 de enero de 2014 y de 3 de octubre de 2014**, en virtud de la acción de amparo promovido por la firma PEDRESCHI Y PEDRESCHI que representaba los intereses de los señores Efraín Santamaría, Álvaro Lima y Ramiro Anel Araúz, concedido por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, el cual ordena la revocatoria de las providencias antes mencionadas (Cfr. foja 192 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el 17 de abril de 2017, la empresa Transporte Chiriquí Veraguas Sociedad Anónima (TRANCHIVER, S.A.), a través de su apoderado legal el Licenciado Elbert Egnar López Batista presentó solicitud de medida de restricción provisional administrativa sobre todos los certificados de operación cuya cancelación se ha demandado formalmente, a saber: 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626, con fundamento en la Resolución JD-11 de 7 de marzo de 2017; posteriormente mediante Providencia de 3 de mayo de 2017, se resolvió sobre las pruebas presentadas y aducidas con la contestación y se ordenó la apertura del periodo probatorio, la cual fue notificada mediante Edicto 90 fijado el 5 de mayo de 2017, en la cual se establecieron dos (2) diligencias de inspección y una (1) prueba testimonial, fijando un período probatorio de diez (10) días hábiles y finalizado el período probatorio se estableció un período de cinco (5) días hábiles para la presentación de los alegatos (Cfr. foja 192 del expediente judicial).

Posteriormente, de conformidad con el artículo 198 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, las partes interesadas tenían hasta el 2 de junio de 2017, para presentar los alegatos por escrito, los cuales no fueron presentados (Cfr. foja 193 del expediente judicial).

En esa misma línea, el día 23 de mayo de 2017, el Licenciado Ramiro Anel Arauz Chang, presentó advertencia de inconstitucional en contra del párrafo tercero del artículo 36 de la Ley 14 de

26 de mayo de 1993, reformado por la Ley 34 de 28 de julio de 1999 que dispone "no obstante la Autoridad está facultada para cancelar en cualquier momento, los certificados de operación o cupos cuando se produzca cualquiera de la siguientes causales..."

En relación a dicha advertencia, se emitió la Providencia de 24 de mayo de 2017, mediante la cual la Autoridad se abstuvo de remitir al Pleno de la Corte Suprema de Justicia en consulta la Advertencia de Inconstitucionalidad por existir pronunciamiento por dicho Tribunal de la disposición legal advertida de inconstitucional (Cfr. foja 193 del expediente judicial).

De igual manera, mediante Providencia de 29 de mayo de 2017, se ordenó la incorporación de los cuadernillos administrativos contentivos de los incidentes de nulidad denominados: excepción de prescripción de la acción, tacha de falsedad, caducidad de la instancia y falta de legitimidad activa para demandar, al expediente administrativo principal que consta de dos (2) tomos denominado solicitud de cancelación promovida por el Licenciado Elbert López actuando en representación de Transporte Chiriquí Veraguas Sociedad Anónima (TRANSHIVER, S.A.) (Cfr. foja 193 del expediente judicial).

Se observa que en el acto acusado se indica que luego de la revisión de cada uno de los expedientes administrativos contentivos de los certificados de operación 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626 que reposan en el Departamento de Registro de Documentos de Transporte Público, se evidencia que dichos certificados de operación fueron expedidos en junio de 2014 (Cfr. foja 205 del expediente judicial).

En cuanto al análisis 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 constituye una de las disposiciones que el demandante considera infringidas, el mismo establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 3: Los certificados de operación o cupos, podrán otorgarse, previa petición de la **organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo**, en su solicitud determinará la cantidad de certificados de operación y la Autoridad los otorgará a toda persona natural o jurídica siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la ley a saber:

1. Un 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. Dicho estudio deberá ajustarse a los parámetros que se establezcan en la reglamentación que dicte la A.T.T.T., y efectuado por profesionales idóneos en esta materia. **Este estudio será evaluado y aprobado por la A.T.T.T. y la decisión será notificada a las concesionarias del área personalmente y las mismas tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse una vez concluida la notificación personal la Autoridad ratificará o revocará su decisión.**

8. Fotocopia autenticada del acta de la reunión de junta directiva o de la asamblea de la organización; mediante la cual se aprobó hacer la solicitud.

...

PARÁGRAFO: En aquellas rutas o zonas de trabajo en donde existan varias organizaciones concesionarias que presten el servicio, la distribución de los certificados de operación se realizará en forma equitativa." (Cfr. foja 205 del expediente judicial)

En tal sentido, en el acto objeto de reparo se indica que los certificados a los que se han hecho referencia transgreden la norma antes transcrita, toda vez que no existe reconocimiento de las organizaciones sobre la ruta con la que fue expedido los certificados de operación, tal como lo establece la certificación mediante la Nota DCTT-N°052 de 02 de marzo de 2017, emitido por el Departamento de Concesiones, que certifica en los archivos del Departamento de Concesiones no existe documentación alguna de la ruta Santiago-David y Viceversa (Cfr. foja 206 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, en el acto acusado se llegó a la conclusión que dichos certificados de operación son susceptibles de nulidad al tenor de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual taxativamente describe lo siguiente:

"Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1...

4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal..." (Cfr. foja 206 del expediente judicial).

De igual manera, se precisa en el acto acusado que los certificados de operación no fueron producto de un acto público y al ser esta norma de estricto cumplimiento, cualquier estudio técnico presentado de igual forma se considera ilegal lo que impide su aprobación y que en los casos de cancelación de los certificados de operación, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre podrá abstenerse de reasignarlos a la concesionaria respectiva, tal como se establece en el artículo 7 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, al señalar lo siguiente:

“Artículo 7. Se adiciona el artículo 33-B a la Ley 14 de 1993, así:

Artículo 33-B. En los casos de cancelación del certificado de operación por alguna de las causales establecidas en esta ley, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre podrá abstenerse de reasignar el certificado de operación a la concesionaria respectiva, en atención a la gravedad de la falta que produjo la cancelación...”

Razón por la cual en busca de la correcta aplicación de la legislación vigente en materia de tránsito, el suscrito Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en uso de sus facultades mediante Resolución OAL-373 de 9 de junio de 2017, resolvió en primer lugar revocar *cada una de las resoluciones que expiden los certificados de operación de 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626; en segundo cancelar se dispuso cancelar cada uno de los certificados de operación expedidos en detrimento de las normas legales, contenidos en los certificados de operación 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626; de igual manera la entidad resolvió abstenerse de reasignar los certificados de operación descritos en el resuelve primero de esta resolución, a la concesionaria respectiva, en virtud de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007 (Cfr. fojas 209 a 2012 del expediente judicial).*

En contra de lo decidido en el párrafo previo, se interpusieron **recursos de reconsideración los cuales fueron decididos mediante la Resolución JD-34 de 25 de julio de 2017**, y notificado mediante Edicto 177 fijado el 2 de agosto de 2017 y desfijado el 9 de agosto de 2017, la cual resolvió:

“ ...

PRIMERO: DENEGAR los recursos de Apelación propuestos por las siguientes partes:

- Licenciado Ramiro Anel Arauz Chang actuando en su propio nombre y representación y de los señores Julio Cesar Ali, Ricardo Lozada Morales y Efraín Santamaría Escobar.
- Licenciado Will Antonio Olmos Villarreal, apoderado especial de TRANSPORTE Y TURISMO AY B SOCIEDAD ANONIMA Y CHIRILINE SOCIEDAD ANONIMA.
- Licenciado Nicolás Wilhem Rivera González, apoderado especial del señor José Manuel Guerra Gálvez y la empresa TRANSPORTE NIKITO, S.A.
- Firma Forense AGUILAR & AGUIRRE apoderados especiales de los señores Jaime Jeneth Quintero Santamaría y Eira Del Rosario Vega de Jiménez.
- Licenciado Gerardo Peñalba, apoderado especial de los señores Erik Darío Pérez, Alberto Garibaldo y Efraín Santamaría Escobar.
- Licenciado Jorge Luis Camargo Chang, apoderado especial del señor Álvaro Ernesto Lima Arena.
- La firma forense ESTÉVEZ & SOBERON actuando en nombre y representación los señores Héctor Manuel Soberón y Humberto Marroni De Gracia.
- La firma forense CAMAÑO & CO. ABOGADOS actuando en nombre y representación del señor Pablo A. Nieto.

SEGUNDO: MANTENER la Resolución AOL-373 DEL 09 de junio de 2017 por medio de la cual se ordena cancelar los certificados de operación 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626 y se abstiene de reasignar los mismos, por haber sido expedidos en detrimento de las normas legales.

...” (Cfr. fojas 213 a 238 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, el 29 de septiembre de 2018, la Ruta Vigúí-Santiago, S.A., (RUVISA), Julio Cesar Ali, Ricardo Lozada Morales, Álvaro Ernesto Lima Arena y Erik Darío Pérez Pineda, actuando por medio de su apoderado judicial el Licenciado Ramiro Anel Araúz Chang, presentaron ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa (Cfr. fojas 4 a 31 del expediente judicial).

El apoderado judicial de los recurrentes manifiesta en sustento de su pretensión que con la expedición de la Resolución AOL-373 DEL 09 de junio de 2017, se han infringido las normas anteriormente señaladas, ya que no se observa en la resolución ni en el expediente de marras alguna deficiencia en la prestación del servicio; pues, de haberse considerado su texto, el Director General de la Autoridad del Tránsito no hubiera dispuesto cancelar los certificados de operación (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial).

De igual manera, señala que la norma fue violada al ser indebidamente aplicada ya que las mismas no limitan la posibilidad que se puedan emitir nuevos certificados de operación, ni mucho menos que no se puedan hacer variaciones en las rutas, dentro de una zona de trabajo efectivamente servida por parte de las empresas prestatarias legalmente reconocidas y, además, agrega que se ha aplicado indebidamente las normas aducidas porque el supuesto de hecho que ella consagra, no aplica a los demandantes ya que estos detentan legítimos derechos que le facultaron a realizar los trámites que concluyeron con la emisión de los certificados de operación hoy cancelados (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En esa misma línea, señalan los recurrentes que no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad absoluta ya que las empresas sí ostentan la calidad de prestataria sobre el recorrido que los buses hacen, que se prestaba de forma fraccionado y que ahora se presta de forma directa, pero dentro de áreas servidas, donde ese derecho ya ha sido reconocido a favor de esas empresa (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Finalmente señalan que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre nunca se pronunció sobre el incidente de nulidad de lo actuado que consta a foja 1053-1056 del expediente administrativo lo cual violó el derecho a defensa y por ende el debido proceso (Cfr. foja 28 y 29 del expediente judicial).

III. Opinión de Transporte Chiriquí Veraguas, S.A. (TRANSCHIVERSA).

La Empresa denominada Transporte Chiriquí Veraguas, S.A. (TRANSCHIVERSA), a través de la representación de su apoderada judicial, se opone al presente proceso, aceptando algunos hechos y negando otros, entre estos:

- El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de 2003, contiene los parámetros dentro de los cuales pueden otorgarse los certificados de operación o cupos, 'previa petición de la organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo', lo que conlleva, sigue indicando la norma en su inciso 1, la realización de un 'Estudio técnico y Económico' realizado por la Concesionaria interesada que, justifique la necesidad de expedir nuevos certificados de operación, dicho estudio debe ser evaluado y aprobado por la ATTT y la decisión notificada personalmente a las Concesionarias del área. En este punto destaca la tercera que en el proceso de marras, el infolio da cuenta que, ninguno de los recurrentes cumplió con los requisitos antes aludidos, ni se acreditó la existencia de estudio técnico alguno (Cfr. foja 299 del expediente judicial).
- Se indica también que en el caso de los certificados de operación cancelados a los recurrentes por la ATTT, se pudo comprobar que 'no existía reconocimiento de las organizaciones sobre la ruta con la que fueron expedidos', tal cual se infiere de la Nota DCTT-N°052 de 2 de marzo de 2017, emitida por el Departamento de Concesiones de dicha Autoridad, visible a foja 241 del expediente administrativo contenido en el Tomo I.

IV. Opinión de la Unión de Transportistas Oriente Chiricano, S.A. (UTROCHI).

La Empresa denominada Unión de Transportistas Oriente Chiricano, S.A. (UTROCHI), a través de la representación de sus apoderados judiciales, igualmente se opuso al presente proceso, aceptando algunos hechos y negando otros, entre estos:

- Que la emisión de los certificados de operación no fue justa ni equitativa con quienes operan gran parte del tramo de la ruta para el que fueron emitidos dichos cupos, contrariando así lo normado en la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, reformado por la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y la Ley 42 de 2007 y más específicamente a lo estipulado en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de 2003, ya que la emisión de los certificados ya descritos fueron avalados y en consecuencia afiliados a la
-

empresa Ruta Vigúí-Santiago, S.A. (RUVISA), quienes no tienen reconocimiento como prestataria y mucho menos son concesionarios de la ruta Santiago-David y Viceversa, conforme quedó acreditado por el Departamento de Concesiones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) (Cfr. foja 284 del expediente judicial).

- Se indica también que el mencionado artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de 2003, por medio del cual se reglamenta la concesión del certificado de operación da pie incluso a la EQUIDAD y establece en su párrafo final lo siguiente: “En aquellas rutas o zonas de trabajo en donde existan varias organizaciones concesionarias que presten el servicio, la distribución de los Certificados de Operación se realizará en forma equitativa”, hecho que desde luego no ocurrió en la emisión de los 20 cupos, entre los cuales se encuentran los siete (7) aquí enunciados, cuya emisión fue demandada por nuestra representada, quien sirve y explota debidamente reconocida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre gran parte de la ruta para el cual fueron emitidos los cupos cancelados (Cfr. foja 285 del expediente judicial).
- Igualmente se precisa que RUVISA y Terminales David Panamá no son los únicos que dan el servicio de transporte público de pasajeros sobre la vía interamericana, pues Unión de Transportistas Oriente Chiricano, S.A. (UTROCHI), también lo hace, tal como quedó acreditado en la vía gubernativa, por el Departamento de Concesiones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), mediante Nota DCTT-135 de 31 de mayo de 2017, visible a foja 437 del proceso de cancelación de los veinte (20) cupos que incoara dicha Unión de Transportistas Oriente Chiricano, S.A. (UTROCHI), ante Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (Cfr. foja 285 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que el proceso bajo análisis surge de una controversia que se suscitó en la vía administrativa entre la **Transporte Chiriquí Veraguas Sociedad Anónima (TRASCHIVER, S.A.) y Ruta Vigúí-Santiago, S.A. (RUVISA) y otros**, producto de una solicitud de

cancelación de certificados de operación, promovida por el apoderado judicial de la primera, en contra de los certificados de operación 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626 otorgados para operar en la Ruta Santiago-David y Viceversa (Cfr. foja 276 del expediente judicial).

La temática bajo análisis, queda circunscrita a lo dispuesto en la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, reformado por la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y la Ley 42 de 2007, por la cual se regula el Transporte Terrestre público de pasajeros, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2 numeral 8 y 10, los cuales al referirse a la competencia de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre como ente rector, establecen:

“...

Artículo 2. La Autoridad tiene todas las funciones relacionadas con la planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá y, para su cumplimiento, ejercerá las siguientes atribuciones:

1...

8. Supervisar la actuación de concesionarios, empresas o personas, dedicados a la prestación del servicio de transporte terrestre público de pasajeros, y sancionarlos por el incumplimiento de las disposiciones legales.

10. Velar, intervenir y tomar las medidas necesarias para el servicio público de transporte de pasajeros se mantenga de forma ininterrumpida y eficiente.

...” (La negrita es nuestra). (Cfr. Gaceta Oficial 23,854 de 2 de agosto de 1999, según el texto vigente a la fecha de los hechos).

Al efecto, debemos destacar lo establecido en el artículo 16 (numeral 1) de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, reformado por la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y la **Ley 42 de 2007**, que señala dentro de sus funciones lo siguiente, Veamos:

“Artículo 16. El Director General de la Autoridad tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir, supervisar y fiscalizar la operación y el control de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo con la ley y los reglamentos.

9. Aplicar las sanciones previstas por violaciones a la ley o a los reglamentos.

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. Gaceta Oficial 25905 de 24 de octubre de 2007, según el texto vigente a la fecha de los hechos).

En ejercicio de esas funciones, la Autoridad de Tránsito y transporte Terrestre dictó la **Resolución OAL-373 de 9 de junio de 2017**, por medio de la cual resolvió: **“PRIMERO: REVOCAR cada una de las resoluciones que expiden los certificados de operación de 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626; SEGUNDO: CANCELAR cada uno de los certificados de operación expedidos en detrimento de las normas legales, contenidos en los certificados de operación 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624, 9B-625, 9B-626; TERCERO: ABSTENERSE de reasignar los certificados de operación descritos en el resuelve primero de esta resolución, a la concesionaria respectiva, en virtud de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007...”** (Cfr. fojas 209 a 2012 del expediente judicial).

En esa misma línea, el artículo 9, numeral 13, literal b, de la ley 34 de 28 de julio de 1999, establece el deber de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, de elaborar el reglamento para la concesión de certificados de operación.

De lo anterior expuesto, la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la Resolución de Junta Directiva N°6 de 24 de junio de 2002, adoptó el reglamento por la cual se reglamenta la concesión de certificado de operación; el cual, a su vez, fue aprobado a través del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003 (Cfr. Gaceta Oficial 24906 de 10 de octubre de 2003).

Al revisar las constancias procesales, se advierte que la Autoridad de transporte Terrestre señaló luego de una serie de actuaciones y de las investigaciones dentro del proceso llevado a cabo en la vía gubernativa, lo siguiente:

“ ...

Que luego de la revisión de cada uno de los expedientes administrativos contentivos de los certificados de operaciones 4B-898, 4B-899, 4B-900, 4B-901, 4B-902, 4B-903, 4B-904, 4B-907, 4B-909, 4B-915, 9B-617, 9B-618, 9B-619, 9B-620, 9B-621, 9B-622, 9B-623, 9B-624,

9B-625, 9B-626 que reposan en el Departamento de Registro de Documentos de Transporte Público, se evidencia que dichos certificados de operación fueron expedidos en junio de 2014.

Que el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, por medio del cual se reglamenta la concesión de operación, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 3: Los certificados de operación o cupos, podrán otorgarse, previa petición de la **organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo**, en su solicitud determinará la cantidad de certificados de operación y la Autoridad los otorgará a toda persona natural o jurídica siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la ley a saber:

1. Un 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. Dicho estudio deberá de ajustarse a los parámetros que se establezcan en la reglamentación que dicte la A.T.T.T., y efectuado por profesionales idóneos en esta materia. **Este estudio será evaluado y aprobado por la A.T.T.T. y la decisión será notificada a las concesionarias del área personalmente y las mismas tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse una vez concluida la notificación personal la Autoridad ratificará o revocará su decisión.**
2. Memorial de solicitud, habilitado con timbres por un valor de cuatro balboas con 00/100 (B/4.00), dirigida a la Autoridad. Dicha solicitud debe contener la siguiente información: a. Generales del solicitante b. Características genéricas del vehículo c. Línea o rutas en que se prestará el servicio.
3. Foto tamaño carnet del solicitante.
4. Fotocopia de cédula de identidad personal si se trata de persona natural o certificado de personería jurídica y representación legal si se trata de personería jurídica.
5. Prueba de la existencia del vehículo según el servicio que se pretende prestar los cuales son los siguientes: a. Registro único vehicular b. Certificación del registro correspondiente c. Ultimo recibo de pago del impuesto de circulación.
6. Certificado de la personería jurídica y representación legal de la empresa u organización concesionaria que hace la solicitud.
7. Fotocopia debidamente autenticada del contrato de concesión o constancia expedida por la Dirección de Asesoría Legal de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de que el mismo está en trámite. En su defecto podrá aportar copia debidamente autenticada de la

resolución que lo reconoce como prestatario del servicio expedido por la Autoridad.

8. Fotocopia autenticada del acta de la reunión de junta directiva o de la asamblea de la organización; mediante la cual se aprobó hacer la solicitud.

PARÁGRAFO: En aquellas rutas o zonas de trabajo en donde existan varias organizaciones concesionarias que presten el servicio, la distribución de los certificados de operación se realizará en forma equitativa." (Cfr. fojas 205 y 206 del expediente judicial)

En tal sentido, a través de la **Nota DCTT N°052 de 02 de marzo de 2017**, el Departamento de Concesiones, certifica que en los archivos de esa entidad no existe documentación alguna de la ruta SANTIAGO-DAVID Y VICEVERSA, con lo cual se dio respuesta a la solicitud presentada por el Licenciado Ulises Calvo Jefe de Asesoría Legal de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (Cfr. foja 241 del expediente administrativo).

Debido a lo anterior, la Autoridad de Transporte Terrestre estableció que dichos certificados de operación eran susceptibles de nulidad al tenor de lo expuesto en el Artículo 52, numeral 4 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que señala que:

"Artículo 52: Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
- 4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;**
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa, distintos de aquéllos que fueron formulados al interesado." (La negrita es nuestra).

En esa misma línea y tomando en cuenta que se incumplió con lo establecido en la norma sobre el debido trámite, omitiéndose requisitos esenciales para la expedición de dichos certificados de operación, debía considerarse el numeral 10 del artículo 9 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, modificada por la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 36. En caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de certificados de operación o cupos, o de sus conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva, les impondrá, con el apoyo de La Autoridad si fuere necesario, las sanciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno.

El concesionario también podrá solicitar, a La Autoridad, la imposición de multas o la cancelación del certificado de operación o cupo respectivo, según corresponda y de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento que a propuesta de La Autoridad, dictará el Órgano Ejecutivo.

No obstante, La Autoridad está facultada para cancelar, en cualquier momento, los certificados de operación o cupos, cuando se produzca cualquiera de las siguientes causales:

1...

10. Ejecución de cualquier otra causal expresamente establecida en la ley.

..." (La negrita es nuestra).

La Sala Tercera ha tenido la oportunidad de pronunciarse en casos similares. En tal sentido, en la Sentencia de 24 de marzo de 2009, la misma señaló a propósito de lo anterior:

"...

En ese orden de ideas, el artículo 36 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, le asigna la potestad al concesionario para solicitar a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre la imposición de multas o la cancelación del certificado de operación o cupo respectivo, según corresponda y de acuerdo con la normativa vigente, el mismo es del tenor siguiente:

'Artículo 36. En caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de certificados de operación o cupos, o de sus conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva, les impondrá, con el apoyo de La Autoridad si fuere necesario, las sanciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno.

El concesionario también podrá solicitar, a La Autoridad, la imposición de multas o la cancelación del certificado de operación o cupo respectivo, según corresponda y de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento que a propuesta de La Autoridad, dictará el Órgano Ejecutivo.'

...

La carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar la prueba; Además ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello permite que el juez no pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana *onus probandi incumbit actori*, es decir la carga de la prueba le incumbe al actor. Y este principio obliga al actor probar lo que se pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por este dentro de la demanda.

Basado en lo anterior esta Corporación considera que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre no ha incumplido con las normas alegadas como violadas por la parte actora, ya que para cancelar el certificado de operación SEL-080, aplicaron correctamente lo establecido en el artículo 36 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, debidamente fundamentados en las violaciones del artículo numeral 1 del artículo 11 y el numeral 6 del artículo 37 de la Ley 14 de 25 de mayo de 1993, reformada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el acto administrativo demandado no fue revocado por la Autoridad, sino que su actuación se debió a la facultad que para tales efectos tiene la misma de cancelar los certificados de operación que se encuentren en violación de alguna de las normas de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, por lo cual no se infringe el artículo 62 precitado.

Por otra parte, en relación con la falta de oportunidad procesal para emitir sus descargos, según lo alega la actora, esta Procuraduría observa que de acuerdo con las constancias en autos, la sociedad demandante interpuso primero un recurso de reconsideración y luego uno de apelación en contra de la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011, acusada de ilegal, mediante el cual efectuó los descargos que consideró pertinentes, lo que junto con lo antes expuesto evidencia que no se ha producido la infracción de los artículos 52 (numeral 4), 64, 86, y 150 de la Ley 38 de 2000, invocados por el demandante.

Referente a la supuesta violación del artículo 91 del mismo cuerpo normativo, relativo a la notificación personal de la primera resolución que se dicte en todo proceso, y a los argumentos planteados por la parte actora en torno a la supuesta omisión procesal, esta Superioridad observa en el expediente que Econo leasing S.A., presenta en tiempo oportuno recurso de reconsideración en contra del acto administrativo atacado, por lo que existe una notificación tácita, de la cual se desprenden los mismos efectos que la de una notificación personal.

Además tal como lo refiriere la Sala Tercera en sentencia calendada 6 de mayo de 2008 y 19 de febrero de 2015, la cancelación de un certificado de operación en virtud de alguna de las causales previstas por la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999, comprende una medida tanto con sustento fáctico como legal veamos:

'(...) De allí, que con fundamento en lo previsto en la Ley 14 de 1993, modificada por la ley 34 de 1999, la máxima autoridad de transporte procedió a revocar y dar por terminados el otorgamiento de los cuatro (4) certificados de operación y a cancelar los cupos de transporte para operarlas.

Esta Corporación advierte, que tal actuación goza de respaldo fáctico y legal, ya que el fin que justificaba la medida fue planteado visiblemente en el acto recurrido, y de ellos no se desprende la intención de la autoridad demandada de alcanzar objetivos distintos a los de la ley. Por el contrario, la Autoridad de Tránsito ha ejercido sus facultades dentro del marco y en cumplimiento de lo previsto en la condición objetiva.

Todas las circunstancias antes anotadas, nos permiten concluir que no se ha producido la violación de las normas invocadas por los actores, puesto que la actuación impugnada encuentra respaldo en el marco normativo de las leyes 14 de 1993 y 34 de 1999. Con esta decisión, queda sin efecto la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No.213 de 27 de agosto de 1999.'

En cuanto a lo indicado, es importante traer a colación que al no existir prueba aportada por la parte actora de que el transporte colectivo se encontraba realizando la ruta correspondiente asignada, se presume la legalidad del acto administrativo proferido por la Autoridad, en relación a la presunción de legalidad de los actos, el juriconsulto Carlos Ariel Sánchez Torres en su obra 'Teoría General del Acto Administrativo' (Ediciones Librería del Profesional, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996), señala que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Señala de igual manera que, esa legalidad no necesita ser declarada previamente por ningún tribunal de justicia, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

Dentro de la misma corriente de pensamiento, la Sala Tercera de esta Corporación de Justicia ha externado su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos en fallo calendado 3 de agosto de 2001, en donde señaló que los mismos están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente (Sentencia Cerro, S. A. v. Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en fallo de 19 de septiembre de 2000 (Rolando García v. Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá), en donde se señala que la presunción que ampara dichos actos es una presunción iuris tantum; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho, por tanto, señala también la Sentencia proferida por la Sala Tercera que, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser

desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente, situación que no ocurre en el negocio jurídico en cuestión.

...

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución No. 1032651 de 15 de julio de 2011, expedida por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y NIEGA las demás pretensiones formuladas por la parte actora." (La negrita es nuestra).


Es fácil inferir para el lector de esta Sentencia que, la expedición de la Resolución objeto de reparo proferida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre bajo análisis, goza de presunción de estricta legalidad de los actos administrativos, al ser expedidos por un funcionario competente para el acto y en razón de sus atribuciones legales y reglamentarias.


Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que conforman la Sala Tercera, que se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución OAL-373 de 9 de junio de 2017**, dictada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), ni su acto confirmatorio.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal para ser incorporado a este proceso, **se aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada