

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 146

Panamá, 17 de enero de 2022

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Franklin Enrique Ortega Escobar, actuando en nombre y representación de **Cornelia Almanza Pérez y Otros**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el punto segundo de la parte resolutive de la Resolución OAL-56 de 26 de enero de 2017, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, la negativa tácita por silencio administrativo, y para que se hagan otras declaraciones.

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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Acto Acusado de Ilegal.

De acuerdo a la información que consta en autos, el acto acusado de ilegal lo constituye el punto segundo de la Resolución No. OAL-56 de 26 de enero de 2017, expedida por el Director General de la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, la cual dispuso lo siguiente:

“... ”

RESUELVE:

...
SEGUNDO: ESTABLECER un plazo de 30 días hábiles para que los titulares de los certificados de operación 9T-109 Y 9T-140, se afilien a la organización Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, ya que es la única que cuenta con el reconocimiento como prestataria del servicio de transporte selección de pasajeros de la zona urbana de Soná, lugar en el operan los referidos certificados de operación.

...” (Cfr. foja 116 del expediente judicial).

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de los demandantes manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 17, 19 y 32 de la Constitución Política que en su orden se refieren a que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley; que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas; y por otro lado, que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial);

B. El artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, el cual establece que los transportistas que presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio

de forma definitiva, reconociéndole el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismos (Cfr. foja 13 del expediente judicial), y

C. Los artículos 34, 35, 36, 93, 95 y 200 (numeral 104) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que en su orden establece los principios que informan el procedimiento administrativo general; señala el orden jerárquico que deberán contener las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas; indica que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Agrega que ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos; que cuando una parte tenga constituido apoderado en el proceso, se harán a éste las notificaciones respectivas, a no ser que la ley disponga que se hagan a la parte misma; que las notificaciones realizadas de forma distinta a lo que establece la presente ley, serán consideradas nulas; y por último, define silencio administrativo como el medio de agotar la vía gubernativa, cuando la administración no contesta dentro de dos (2) meses, contados a partir de la presentación de la petición o el recurso interpuesto (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

III. Cargos de ilegalidad formulados por los demandantes.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el apoderado especial de los demandantes señala que el acto acusado de ilegal, vulneró el artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, por las siguientes consideraciones: *“la normativa que precede, ha sido infringidas en concepto de violación directa por omisión, ya que la A.T.T.T., desconoce que SICOTIVE es una organización sindical y tiene el reconocimiento legal como una de las cuatro prestatarias del servicio de transporte público en la Provincia de Veraguas otorgada por la A.T.T.T., queriendo favorecer a COOTRAJOTH para que tenga más afiliados pero de manera arbitraria y sin la libre voluntad de los dueños de certificado de operación”* (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

De igual manera, indica que el referido acto administrativo viola el artículo 93 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por lo que a seguidas se copia: *“... fue violado de manera directa por comisión, ya que la A.T.T.T. a sabiendas que SICOTIVE como los señores VÍCTOR y CORNELIA*

tenían un Abogado, las notificaciones se les hacía a dichos señores, desconociendo la figura del procurador judicial debidamente constituido. Todo lo anterior para confundir a mis representados para que no presentaran a tiempo los recursos que la ley señala y obligarlos a cambiarse de organización de transporte. Lo anterior se adujo en el Recurso de Apelación como en otros momentos procesales” (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Así mismo, señala que se viola el artículo 95 de la citada Ley, toda vez que: “... la A.T.T.T. notificó solamente al señor VÍCTOR de la Resolución N°OAL-56 de 26 de enero de 2017, alegando una supuesta conducta concluyente al señor LAURO y la señora CORNELIA cuando esta situación nunca se dio, ya que mis representados siempre han dado la cara manifestando sus direcciones como números telefónicos porque siempre han sido los más interesados para que este proceso administrativo culminara porque estaban en juego su principal herramienta de trabajos (cupos taxis) pero la A.T.T.T. ha inventado notificaciones que nunca se han dado y tal vez se han realizado informes sobre los hechos que nunca han sucedido por que desde el año 2017 a la fecha se nos han prohibido revisar el expediente” (Cfr. foja 14-15 del expediente judicial).

Por último, establece entre otras cosas, que con el acto acusado de ilegal, también se vulneró el artículo 200 (numeral 104) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que: “... la A.T.T.T. desconoció los términos (2 meses) que le señala la Ley para responder el Recurso de Apelación, es decir, lo pasó por alto; por ende, con la conducta de dicha institución se configura el silencio administrativo. Además, que nuestra intención fue que se resolviera en sede administrativa la demanda y no tener que llegar hasta esta sede judicial por el tiempo, dinero y esfuerzos que han invertido mis representados; por lo que esperamos que dichos sacrificios al final del camino hayan valido la pena” (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

V. Breves Antecedentes.

Según observa este Despacho, el 17 de diciembre de 2015, el apoderado especial de la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L., presentó ante la Dirección Provincial de Veraguas de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, una solicitud para cancelación de los certificado de operación 9T-109 y 9T-140, amparados por el Sindicato de Conductores de Taxis Independientes de Veraguas (SICOTIVE), para la zona Urbana de Soná, fundamentándose en lo siguiente:

“... ”

- Que la COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L., persona inscrita al tomo 3, folio 437, asiento 460 del Registro Público y al tomo 259 del Registro de Cooperativas del IPACCOOP.
- Que la señora CORNELIA ALMANZA PEREZ DE MENDOZA, es la propietaria del certificado de operación 9T-109.
- Que el señor VICTOR ABDIEL PINEDA OTERO, es el propietario del certificado de operación 9T-140.
- Que mediante la Resolución No. 19 de 6 de marzo de 2003, dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, se reconoció a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L., como prestataria del servicio de transporte selectivo en la zona urbana de Soná, a partir de ello, es la única concesionaria autorizada para prestar el servicio esa zona.
- Que la cláusula tercera de la precitada Resolución, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, estableció la obligación de los prestatarios del servicio de transporte selectivo en la zona urbana de Soná que no estén adscritos a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L., de afiliarse a dicha cooperativa concesionaria y concede un término no mayor de noventa días a partir de la presente notificación.
- Que los propietarios de los referidos certificados de operación han incumplido con las obligaciones establecidos en la Resolución que reconoce a su mandante como prestataria del servicio y en las normas legales, por cuanto no se han adscrito a la concesionaria COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L.
- Que los concesionarios a los referidos certificados de operación aparecen organizados bajo la organización transportista denominada SINDICATO DE CONDUCTORES DE TRANSPORTE INDEPENDIENTES DE VERAGUAS (SICOTIVE), organización que no se encuentra autorizada como prestataria en la zona urbana de Soná.
- Que las normas legales regulan el transporte selectivo, mediante la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, y el Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003, son claras al establecer las obligaciones para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en determinadas zonas de trabajo, imponiendo al titular del certificado de operación, la prestación del servicio bajo la organización concesionaria que este autorizada en la respectiva zona de trabajo, que señala las cláusulas de cancelación de certificado de operación contenido en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003.
- Que con su memorial aporta las siguientes pruebas: certificación del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo como constancia de la

existencia y representación legal de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. TORRIJOS, R.L. (COTRAJOHT), copia de la Resolución No. 19 de 6 de marzo de 2003, por medio de la cual se reconoce como prestaría del servicio de transporte terrestre selectivo de pasajeros de zona urbana de Soná a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. TORRIJOS, R.L., detalle de permisos de operación de la zona urbana de Santiago, con reporte de 26 de julio de 2013 y actualizado mediante reporte 4 de diciembre de 2014.

- Que además solicita que las placas de los referidos certificados de operación sean suspendidas sus entregas, hasta tanto sean resuelta esta petición, o los mismos se adscriban a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS R.L.” (Cfr. fojas 108-109 del expediente judicial).

En virtud de ello, la Dirección Provincial de Veraguas de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la Providencia de 21 de diciembre de 2015, admitió la denuncia interpuesta por la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L., y en ese sentido, le corrió traslado, al Sindicato de Conductores de Transporte Independientes de Veraguas (SICOTIVE), quienes el 29 de septiembre de 2015, por medio de su activador judicial, presentó su oposición indicando lo siguiente:

“

- Que no comparte la apreciación subjetiva y apartada de las normativas jurídicas como de la jurisprudencia nacional según indica el denunciante, que si bien la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, emite la Resolución No. 19 de 6 de marzo de 2003, la misma es defectuosa desde su origen y presenta vicios de nulidad. Por un lado, la citada Resolución en su encabezado señala ‘Por medio de la cual se reconoce como prestatario del servicio de transporte terrestre selectivo y por otro lado en el resuelve de la misma indica PRIMERO: Reconocer como prestaría del servicio de transporte terrestre colectivo, es decir hay una clara contradicción en el contenido de la Resolución No. 19 que nunca fue aclarado.
- Además, la Resolución N° 19 de 6 de marzo de 2003, fue expedida transgrediendo los trámites legales para tal fin, violando el debido proceso legal, por lo siguiente: *la Ley 14 de 1993 y sus modificaciones señalan claramente en su artículo 18, el cual señala: Artículo 18. Los transportistas que actualmente presten el servicio de transporte terrestre 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. Los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no están organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de los (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.*
- Que la parte final del citado artículo es claro, si bien la COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L., no solicitó

en el término de los seis (6) meses, la concesión de la ruta de la zona urbana de Soná porque la Ley 14 de 1993, entró en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial N° 22294 de 27 de mayo de 1993, y desde esa fecha que se computa el periodo que culminaba el 27 de noviembre de 1993, pero la Cooperativa solicita la ruta en mención el 30 de mayo de 1994, es decir, seis meses después del tiempo establecido por la normativa jurídica siendo dicho escrito de solicitud de la ruta extemporáneo.

- Que manifiesta que no existe fundamento jurídico para expedir la Resolución N° 19 de 6 de marzo de 2003, cita la Sentencia de 7 de mayo de 1998, la Corte Suprema de Justicia declaró nulos, por ilegales, el Resuelto N° 397 de 5 de noviembre de 1993, y (sic) 1 (sic) Resuelto N° 153 de 31 de mayo de 1994 (El primero establecía hasta el 31 de mayo de 1994 como fecha límite para la presentación de la solicitud y el segundo extendía como fecha límite el 31 de agosto de 1994), por lo que el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en su momento debió valorar dicha jurisprudencia al expedir la Resolución No. 19 de 2003. En otras palabras la declaratoria de nulidad de los resueltos mencionados, hacen nulos de pleno derecho la Resolución N° 19 de 2003, ya que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, porque la solicitud de la ruta urbana de Soná fue extemporánea y aleja de los periodos de tiempo que señalaban las normativas para tal objetivo.

...

- Que en el caso particular los cupos 9T-109 Y 9T-140 están afiliados a SICOTIVE, por lo que esta es la única que tiene legitimación activa para actuar en cuanto a solicitar a esta Autoridad para que cancele dichos cupos y además SICOTIVE no tiene un reglamento interno ni tampoco le ha impuesto sanción disciplinaria alguna a los dueños (sic) de dichos cupos.
- Que SICOTIVE actualmente tiene otras cinco unidades de taxis, pero no se incluyeron en esta denuncia, no se sabe el motivo, pero se espera que dejen de ser perseguidos y se le respete el derecho de mantenerse en SICOTIVE, ya que, los otros dueños de unidades de taxis como consta en los expedientes que reposa en la Autoridad por cambio de organización de SICOTIVE también fueron perseguidos e intimidados por lo que decidieron renunciar a esta organización y adscribe a la Cooperativa, todo con el objetivo de evitar que la Cooperativa supuestamente les cancelara sus cupos y dejaran a los dueños de unidades de taxis sin sus sustento diario.
- Solicita que se rechace de plano esta denuncia.

...” (Cfr. fojas 110-111 del expediente judicial).

Por tanto, el 3 de junio de 2016, el Sindicato de Conductores de Transporte Independientes de Veraguas (SICOTIVE), solicitó un permiso provisional de circulación para los certificados de operación 9T-140 y 9t-109, a nombre de Cornelia Almanza Pérez de

Mendoza, y Víctor Abdiel Pineda Otero, respectivamente (Cfr. foja 111 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, y luego de agotada la mayor parte del proceso, Director General de la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, emitió la Resolución No. OAL-56 de 26 de enero de 2017, mediante la cual se resuelve entre otras cosas denegar la solicitud de cancelación interpuesta por la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L., y establece un plazo de treinta (30) días hábiles para que los titulares de los certificados de operación 9T-109 Y 9T-140, se afilien a la organización Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos (Cfr. foja 116 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el día 12 de octubre de 2017, el activador judicial del Sindicato de Conductores de Transporte Independientes de Veraguas (SICOTIVE), presentó un recurso de apelación en contra de la Resolución No. OAL-56 de 26 de enero de 2017, acusada de ilegal. Así mismo señaló que han transcurrido más de dos (2) meses sin que la entidad, emitiera pronunciamiento alguno (Cfr. fojas 157-158 del expediente administrativo).

Posteriormente, se observa que el 9 de febrero de 2018, **Cornelia Almanza Pérez y Otros**, actuando por medio de su apoderado especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, mediante la cual solicita lo siguiente:

“PRIMERO: La nulidad parcial, por ilegal, de la Resolución N° OAL-56 de 26 de enero de 2017, específicamente en el Resuelve en el punto SEGUNDO: *ESTABECER un plazo de 30 días hábiles para que los titulares de los certificados de operación 9T-109 Y 9T-140, se afilien a la organización Cooperativa de Transporte Joaquina H, de Torrijos, ya que es la única que cuenta con el reconocimiento como prestataria del servicio de transporte selectivo de pasajeros de la zona urbana de Soná, lugar en el operan los referidos certificados de operación’.*

SEGUNDO: La nulidad, por ilegal, de la negativa tácita por silencio administrativo, en que incurrió la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, al no dar Respuesta a un Recurso de Apelación en contra de la Resolución N° OAL-56 de 26 de enero de 2017 dentro de un proceso administrativo iniciado por denuncia promovida por la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L.

TERCERO: Que se ordene a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre que se le permita a los titulares de los dos certificados de operación realicen inmediatamente el trámite de compra de placas, suspendido desde el año 2015 para que puedan circular y brindar el servicio de transporte selectivo sin ningún

inconveniente, para así evitar la demorada entrega de permisos provisionales” (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Después de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante el Auto de veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por el apoderado judicial de **Cornelia Almanza Pérez y Otros**, y ordenó correr traslado de la misma por el término de cinco (5) días a la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, a la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, en calidad de tercero interesado; y a este Despacho (Cfr. foja 129 del expediente judicial).

Por su parte, el apoderado especial de la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L., en su calidad de tercero interesado, sustentó su oposición entre otras cosas, en lo siguiente:

“...
La Autoridad de Tránsito puede disponer y resolver las denuncias y quejas conforme a lo investigado, lo que quiere decir que no necesariamente debe ser únicamente conforme a la petición de la denuncia; además, la Resolución No. OAL-56 del 26 de enero de 2017, que se impugna, es congruente con las investigaciones del presente caso, lo resuelto por la Autoridad no se ha alejado del debate jurídico presentado, que es la violación de la Resolución No. 19 del 6 de marzo de 2003, en la cual se reconoció a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L., como prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo en la Zona Urbana de Soná, y la correspondiente obligación de los prestatarios del servicio de transporte selectivo de dicha Zona de afiliarse a la cooperativa concesionaria.

No existe constancia en autos que exista otra organización de transportistas que sea prestataria de servicio de taxis en Soná, por lo tanto, no puede permitirse que cualquiera organización de transporte que no sea considerada prestataria en un lugar realice la actividad del transporte violando claras disposiciones legales y reglamentarias.

...” (Cfr. fojas 162 y 163 del expediente judicial).

VI. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

En este punto cabe señalar que este Despacho apeló la admisión de la demanda por diversas razones; no obstante el resto de los Magistrados confirmaron su admisión por lo que procederemos a emitir nuestras consideraciones en defensa de la entidad.

Luego de examinar los planteamientos expuestos, este Despacho se opone a los argumentos expresados por los recurrentes, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el acto acusado de ilegal, es decir la Resolución OAL-56 de 26 de enero de 2017, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, se dictó conforme a derecho, por lo que los razonamientos ensayados por los accionantes con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En esa misma línea de pensamiento, es importante destacar que los demandantes citan normas de rango constitucional que no pueden ser analizadas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que a la Sala Tercera sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial; por lo tanto, es claro que no se cumple con el apartado correspondiente a las disposiciones infringidas y el concepto de la violación, por lo que el Tribunal no podrá emitir un criterio en relación a los cargos de infracción que invocan los recurrentes.

En ese sentido, y luego de examinados el resto de las normas en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho estima oportuno realizar algunas consideraciones, antes de emitir nuestro concepto, a efecto de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio.

6.1 Del Debido Proceso.

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, los accionantes denuncian una supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

“**Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

“**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...
31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos¹ señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez², quien nos anota que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el

¹ Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

² Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

6.2 De la competencia del Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, para emitir el acto acusado de ilegal.

Al respecto, debemos destacar que el numeral 3, del artículo 2 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, constituye a la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, como el ente rector competente para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas estatales en materia de transporte de pasajeros y tránsito terrestre. Veamos.

“**ARTÍCULO 2.** La Autoridad tiene 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.

...
3. Actuar como ente rector competente para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas estatales en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre.

...” (Lo destacado es nuestro).

Así mismo, el numeral 2 del artículo 16 de la citada ley, establece que el director general, tendrá entre sus funciones la de supervisar los servicios de transporte terrestre.

“**ARTÍCULO 16.** El director general tendrá las siguientes funciones.

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

...
 (La negrita es del Despacho).

En ese sentido, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...
21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo subrayado es nuestro).

En esa misma línea de pensamiento, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra "Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez", lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

"La Competencia.

Tratándose de la función administrativa, la **competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themistocles Brandao Cavalcanti, que '...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia,** por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...'

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser

expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. "Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez". Colombia. Página 71-79).

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que la **Directora General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, estaba plenamente facultado** para emitir la Resolución No.OAL-56 de 26 de enero de 2017, mediante la cual, entre otras cosas, resolvió denegar la solicitud de cancelación interpuesta por la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L., y establece un plazo de treinta (30) días hábiles para que los titulares de los certificados de operación 9T-109 y 9T-140, se afilien a la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos (Cfr. foja 116 del expediente judicial).

6.3 Del acto acusado de ilegal y su alcance.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo, respetando además todos los Derechos de los demandantes.

Como se desprende de la parte motiva del acto acusado de ilegal (es decir la Resolución OAL-56 de 26 de enero de 2017), la denegación de la solicitud de cancelación interpuesta por la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L., y establece un plazo de treinta (30) días hábiles para que los titulares de los certificados de operación 9T-109 y 9T-140, se afilien a la organización Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, se dio como consecuencia de la denuncia presentada por la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L., en la cual señalaban entre otras cosas, que los certificados de operación 9T-109 y 9T-140, no

operaban bajo una organización concesionaria autorizada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (Cfr. foja 108 del expediente judicial).

En ese sentido, tenemos que de las constancias que reposan en el expediente administrativos se desprende que mediante la Resolución No. 19 de 6 de marzo de 2003, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre reconoció a la Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L., como prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo en la Zona Urbana de Soná (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Así mismos, tenemos que por medio de la Resolución No. 76 R/P del 29 de agosto de 2001, se reconoció al Sindicato de Taxis Independientes de Veraguas (SICOTIVE), como prestataria del Servicio d Transporte Terrestre Selectivos de pasajeros en la Zona Urbana de Santiago. Veamos.

“ ...

RESUELVE

PRIMERO: Reconocer como prestataria de Servicio de Transporte Terrestre Selectivo de pasajeros de la **ZONA URBANA DE SANTIAGO** a la organización **SINDICATO DE TAXIS INDEPENDIENTES DE VERAGUAS (SINCOTIVE)**, del Distrito de **SANTIAGO**, Provincia **DE VERAGUAS**, por haber cumplido con las disposiciones establecidas en el artículo 18 de La Ley 14 de 26 de mayo de 1993.

....” (Lo destacado es de la cita)(Cfr. fojas 106 y 107 del expediente administrativo).

Tal como se desprende de la lectura de la disposición legal citada, el **Sindicato de Taxis Independientes de Veraguas (SINCOTIVE)**, como prestataria de Servicio de Transporte Terrestre Selectivo de pasajeros, solo estaba autorizada para prestar el servicio en la zona urbana de Santiago.

Lo anterior, es así toda vez que el departamento de Concesiones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la Nota DCTT- N° 183 de 4 de octubre de 2016 certificó lo siguiente:

“ ...

En atención al memorando OAL N° 1813-16, se le notifica que nuestro archivo si reposa Resolución de Reconocimiento como Prestataria de la Organización denominada **SINDICATO DE CONDUCTORES DE**

TAXIS INDEPENDIENTES DE VERAGAS (SICOTIVE)
y los taxis solo tiene zona de trabajo en la resolución lo
especifica” (Cfr., foja 105 del expediente administrativo)

...” (Cfr. foja 105 del expediente judicial).

Sobre el tema, queda claramente establecido que los certificados de operación 9T-109 y 9T-140, que operaban bajo el Sindicato de Conductores de Transporte Independientes de Veraguas (SICOTIVE), debían afiliarse lo antes posible a la Organización Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, para poder seguir operando conforme a la ley en la zona urbana de Soná.

Visto lo anterior, queda claramente evidenciado que el punto segundo de la Resolución No. OAL-56 de 26 de enero de 2017, acusada de ilegal, tiene un espíritu de velar y ordenar que los titulares de los certificados de operación 9T-109 y 9T-140, se afilien a las organizaciones que cumplan con los requisitos de Ley, para poder seguir prestando el servicio en la zona urbana de Soná.

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, como de manera equivocada lo asevera los recurrente, razón por la cual solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

Por otro lado, este Despacho advierte que el apoderado judicial de los demandantes, señala que la actuación de la entidad demandada también vulneró los artículos 93 y 95 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que a su parecer, la entidad desconoció las normas en comento, al realizar las notificaciones directamente a sus poderdantes (Cfr. foja 14-15 del expediente judicial).

En ese sentido, tenemos que, la entidad demandada en su informe de conducta, señaló lo siguiente:

“DÉCIMO CUARTO: Que con base a la irregularidades de las notificaciones podemos manifestar que el día 20 de abril de 2017, el señor Lauro González, se apersonó a la Oficina de Asesoría Legal de esta Autoridad en compañía de su secretario, y se negó a firmar la Resolución No. OAL-56 de 26 de enero de 2017, luego de haberla leído. Que posteriormente, en las fojas 134 y 135, son visibles los informes realizados tanto por el personal de Asesoría Legal de

esta Autoridad así como de la Dirección Provincial de Veraguas, donde informan que tanto el Representante Legal de SICOTIVE como los tres concesionarios se negaban a firmar dicha resolución con la excusa que ellos habían pedido el expediente y aduciendo que hasta no verlo no iban a firmar.

DÉCIMO QUINTO: Que en la foja 261, consta el Memorando N°06 de 2 de enero de 2018, emitido por la Oficina de Asesoría Legal dirigido a Recursos Humanos, informando la situación suscitada ese día con la persona autorizada (Milagros González) por el Licenciado Ortega, para que retirara copia autenticada de la Resolución JD-79, quien al final, la señora autorizada rompiera la nota y no recibió la copia. Lo cual denota y confirma la actitud conflictiva de los concesionarios de no notificarse y en este caso particular de no recibir la documentación correspondiente (Cfr. foja 134 del expediente judicial).

En este marco, es importante anotar que a los accionantes **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en expediente judicial.**

Así las cosas, debemos resaltar en la esfera administrativa **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, y su acto confirmatorio, se indicaron claramente las razones por las cuales se emitió el acto acusado de ilegal, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo establecido en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, que establece:

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la ley.”

Por tanto, reiteramos que en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, emitió la Resolución No.OAL-56 de 26 de enero de 2017, mediante la cual, entre otras cosas, establecer un plazo de treinta (30) días hábiles para que los titulares de los certificados de operación 9T-109 Y 9T-140, se afilien a la

organización Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos , pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de los circunstancias que llevaron a la autoridad nominadora a emitir el acto acusado de ilegal; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyaron la decisión (Cfr. foja 116 del expediente judicial).

6.4 Del Silencio Administrativo.

Por último, se advierte que **el activador judicial de los actores**, también pretende que el Tribunal declare que en su caso ha operado el fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que afirma incurrió la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, al no contestarle en tiempo oportuno el recurso de reconsideración que promovió en contra de la **Resolución No. OAL-56 de 26 de enero de 2017**, acusada de ilegal; por lo que luego de transcurrido dos (2) meses contados a partir de la interposición del mencionado medio de impugnación, procedió a presentar a la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa bajo estudio (Cfr. fojas 127 del expediente judicial).

Sin embargo, no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo, más allá de permitirle a los accionantes acceder al control jurisdiccional del Tribunal, no afectaría la decisión adoptada, por lo que solicitamos que esta pretensión igualmente sea desestimada.

Lo anterior cobra sustento en la lectura de la Nota 568/DG-OAL de 8 de mayo de 2018, en la cual la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, remite al Magistrado Sustanciador, el informe de conducta, indicando lo siguiente:

“...
DÉCIMO QUINTO: Que en la foja 261, consta el Memorando N° 06 de 2 de enero de 2018, emitido por la Oficina de Asesoría Legal dirigido a Recursos Humanos, informando la situación suscitada ese día con la persona autorizada (Milagros González) por el Licenciado Ortega, para que reiterara copia autenticada de la Resolución JD-79, quien al final, la señora autorizara rompiera la nota y no recibió la copia. La cual denota y conforma la actitud conflictiva de los concesionarios de no notificarse y en este caso particular de no recibir la documentación correspondiente” (Cfr. fojas 134 del expediente judicial y 261 del expediente administrativo).

Ante el escenario anterior, debemos tener presente que la aplicación del Silencio Administrativo busca por definición la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los

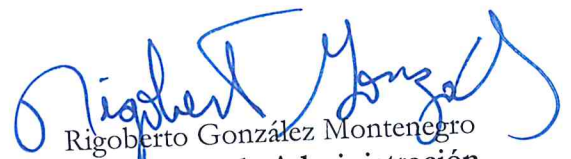
administrados; sin embargo, queda claro que lo anterior, no aplica a la causa bajo análisis, puesto que, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, emitió y notificó el acto confirmatorio, es decir, la Resolución No. JD-79 de 30 de noviembre de 2017, antes de que los actores presentaran ante la Sala Tercera de demanda que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

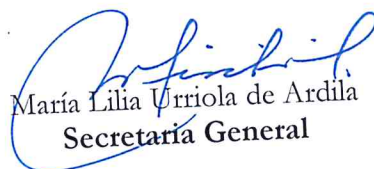
En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución No. OAL-56 de 26 de enero de 2017, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la negativa tácita por silencio administrativo, y, se desestimen las demás pretensiones de los demandantes.

VII. Pruebas: Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en el Tribunal.

VIII. Derecho: No se acepta el invocado por los recurrentes.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 121-18