

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 750

Panamá, 4 de octubre de 2007

**Proceso contencioso  
administrativo de  
nulidad.**

El licenciado **Giovani A. Fletcher H.**, en representación de **Pedro Acosta Isturain**, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo primero de la resolución AL-258 de 9 de noviembre de 2005, dictada por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**.

**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 3 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las infracciones.**

El demandante aduce que se ha infringido, de manera directa por omisión el artículo 24 de la ley 6 de 2002 que dispone que las instituciones del Estado en el ámbito nacional o local tendrán la obligación de permitir mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece esa Ley, la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos.

A juicio del demandante, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre omitió la participación ciudadana previo a la fijación de las nuevas tarifas para el servicio colectivo y/o selectivo de transporte en algunas provincias, al emitir la resolución AL-258 de 9 de noviembre de 2005, acusada de ilegal. (Cfr. fojas 40 y 41 del expediente judicial).

Por otra parte, el recurrente manifiesta que se ha infringido el parágrafo del artículo 25 de la ley 6 de 2002 que establece que las instituciones de la Administración Pública están obligadas a publicar los actos administrativos que están sujetos a la modalidad de participación ciudadana antes de la celebración de cualquiera de ellos.

Según su criterio, la existencia presunta o cierta de algún representante de la sociedad civil en la junta directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre no inhibe a dicha institución del deber de publicar de manera previa los actos administrativos que están sujetos a la modalidad de participación ciudadana. (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

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

Este Despacho concuerda con el criterio planteado por el demandante ya que en el proceso que ocupa nuestra atención se demanda la nulidad de la resolución AL-258 del 9 de noviembre de 2005, por medio de la cual la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre autoriza ajustes en las tarifas máximas del pasaje en las rutas de transporte colectivo, sin cumplir con la obligación de someterlos previamente a consideración

de la ciudadanía, mediante alguna de las modalidades previstas por la ley 6 de 2002.

En efecto, el acto administrativo acusado de ilegal, fue emitido por la entidad demandada con fundamento en la facultades que le confieren, el numeral 19 del artículo 2 de la ley 34 de 28 de julio de 1999, para establecer y regular las tarifas del transporte terrestre público de pasajeros en todas sus formas y modalidades, el artículo 42 de la ley 14 de 26 de mayo de 1993, para revisar los estudios presentados y decidir sobre la tarifa respectiva y el decreto ejecutivo 542 de 8 de octubre de 2003, que establece los procedimientos a los que deben ceñirse los concesionarios de líneas de transporte colectivo y zonas de trabajo de transporte selectivo que aspiren a lograr una revisión y ajuste de las tarifas correspondientes.

En el informe de conducta rendido por la institución demandada, se señala que debido al incremento en el costo del combustible durante los meses de septiembre y octubre de 2005, un número plural de concesionarios de líneas de transporte colectivo y de zonas de trabajo de transporte selectivo, presentaron a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre solicitudes para que fueran revisadas las tarifas. (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

En el referido informe se añade que en virtud de esas peticiones la Autoridad, a través de la Dirección de Operaciones e Ingeniería, procedió en conjunto con los concesionarios a realizar los estudios técnicos y económicos necesarios para la revisión de las tarifas y determinar si

las mismas debían ajustarse o no. (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

De acuerdo con lo indicado en el mencionado informe, esos estudios técnicos incluyeron la determinación de la oferta, el costo de las operaciones, la demanda y la rentabilidad financiera, y como parte de los estudios de campo se realizó un conteo de pasajeros que abordaban los vehículos (subida y bajada) y las tarifas que pagadas por éstos. (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Así mismo manifiesta la Autoridad en su informe, que luego de los estudios de campo analizó los resultados obtenidos, ponderó los aspectos económicos y se recomendó establecer una nueva tarifa, ya que, según quedó demostrado, en algunos lugares era necesario un ajuste que oscilaba entre el 15% y el 20% de la tarifa previamente cobrada. (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Con fundamento en el procedimiento contenido en el decreto ejecutivo 542 de 2003, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre sometió a la consideración de la junta directiva los resultados de los estudios técnicos efectuados y recomendó el ajuste de la tarifa en aquellas rutas que así lo requerían. Una vez aprobados los estudios técnicos, la institución emitió las resoluciones correspondientes y las envió a la gaceta oficial para su promulgación. (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

La junta directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre está conformada por el Ministro de Gobierno y Justicia, o el funcionario que éste designe, quien

la presidirá, el Ministro de Obras Públicas o el funcionario que éste designe, el Ministro de Vivienda o en su defecto el Director de Desarrollo Urbano, un miembro designado por el Presidente de la República, el Viceministro de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industrias o el funcionario que éste designe, tres representantes de la Cámara Nacional de Transporte, y **un representante de los usuarios**, todos con derecho a voz y voto en las sesiones que se realicen.

Al respecto, el informe de conducta de la entidad demandada señala que al incluir al representante de los usuarios en la junta directiva de la Autoridad, la intención del Órgano Legislativo era que éste participara en la adopción de las medidas que la institución adoptara que pudieran afectar los intereses de los usuarios del transporte terrestre de pasajeros, de manera que dicho representante se constituyera en su vocero, y que a través de él se proporcionaría la oportunidad de participación a quienes son sujetos activos de dicho servicio público. (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Contrario a lo señalado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, este Despacho es del criterio que la participación del representante de los usuarios en la junta directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para la toma de decisiones, no exime a la institución de la obligación de someter los ajustes de tarifas a algunas de las modalidades de participación ciudadana establecidas en la ley 6 de 2002.

Sobre este punto, el artículo 24 es claro al establecer que las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, tienen la obligación de permitir la participación ciudadana, mediante alguna de las modalidades que prevé dicha Ley, en todos los actos de la Administración Pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos; señalando la norma, entre otros actos de esta naturaleza, **la fijación de tarifas y tasas por servicios.**

En este mismo sentido, el artículo 25 de la misma excerpta legal dispone que sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establecen como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes: la consulta pública, la audiencia pública, foros y talleres y la participación directa en las instancias institucionales. Agrega el párrafo de dicho artículo que las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo, cosa que no se hizo en el proceso que se analiza para la aprobación del acto administrativo acusado de ilegal.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL el artículo primero de la resolución AL-258 de 9 de noviembre de 2005, dictada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

**Pruebas:** Se aduce como prueba la gaceta oficial 25,426 de 16 de noviembre de 2006 mediante la cual se publicó la resolución AL-258 de 9 de noviembre de 2005, acusada de ilegal, consultable a fojas 1 a 32 del expediente judicial.

**Derecho:** Se acepta el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**

OC/5/iv