

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 776

Panamá, 29 de septiembre de 2008

**Proceso contencioso  
administrativo de  
nulidad.**

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

El licenciado Arnoldo Wong, en representación de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución 013566 de 31 de agosto de 2004, dictada por el entonces **director general de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante la cual se otorgó el certificado de operación número 6T-00380.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

**I. La pretensión de la parte actora.**

El licenciado Arnoldo Wong, en su condición de apoderado judicial de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, sostiene que a Jacinto Caballero Poveda se le otorgó, mediante concesión, el certificado de operación número 6T-00380, para dedicarse al transporte selectivo de pasajeros en la zona urbana de Chitré, provincia de Herrera; no obstante, afirma que dicho certificado fue expedido sin que se le diera

cumplimiento a algunas de las formalidades establecidas en la ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la ley 34 de 28 de julio de 1999, y el decreto ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003.

Añade el recurrente, que se incumplió con la presentación oportuna del estudio técnico y económico que avalaba la emisión de los nuevos certificados de operación, entre los que se incluía el otorgado a Jacinto Caballero Poveda, y que tampoco se acompañó el acta de la junta directiva o de la asamblea de la organización peticionaria de los mismos; documento en el que debía constar la aprobación dada a la decisión de solicitar a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre los nuevos certificados de operación o cupos, el estudio relativo a la distribución equitativa de tales certificados entre los prestatarios del área de trabajo, al igual que la constancia de la participación de todas las organizaciones transportistas de la región. (Cfr. fojas 78 y 79 del expediente judicial).

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

A. Los numerales 1, 8 y el párrafo del artículo 3 del decreto ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, por el cual se reglamenta la concesión del certificado de operación. (Cfr. fojas 80 y 81 del expediente judicial).

B. El numeral 4 del artículo 52 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, relativo a la nulidad absoluta de los actos administrativos cuando se dictan con prescindencia u omisión

de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal. (Cfr. fojas 82 y 83 del expediente judicial).

C. El artículo 34 de la ley 38 de 2000 que se refiere a los principios que rigen en los procedimientos administrativos. (Cfr. foja 84 del expediente judicial).

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

Este Despacho concuerda con la opinión expresada por el apoderado judicial de la institución demandante, habida cuenta que en la copia autenticada del expediente administrativo que ha sido incorporada al expediente judicial, no se observa evidencia alguna de la presentación del acta de la reunión de la junta directiva o de la asamblea de la organización transportista que entre otros, solicitó el certificado de operación otorgado a Jacinto Caballero Poveda, en la que se haya aprobado la decisión de sus miembros de solicitar nuevos certificados de operación o cupos a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, según se exige en el numeral 8 del artículo 3 del decreto ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003; situación ésta que fue puesta en evidencia en el informe de 16 de noviembre de 2004, elaborado por el jefe y el auditor asistente del Departamento de Auditoría Interna de la citada Autoridad. (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas, esta Procuraduría advierte que la organización solicitante tampoco aportó la constancia de la distribución equitativa de los aludidos certificados de operación, llevada a cabo con la participación de todas las organizaciones concesionarias que prestan el servicio público

de transporte selectivo en el área urbana de Chitré, provincia de Herrera, tal como se señala en el párrafo del artículo 3 de la misma excerpta reglamentaria, debido a que el cumplimiento de dicho requisito fue omitido abiertamente, según se refleja en el referido informe de 16 de noviembre de 2004, que en lo pertinente deja en evidencia lo siguiente:

Organización	Nueva Asignación
Sindicato de Conductores de Chitré	7
Masisa - Los Diez Unidos, S.A.	3
Radio Taxi El Vigía - Los Quince, S.A.	2
Taxis Amigos Unidos, S.A.	6
Taxistas Unidos de Llano Bonito, S.A.	13
Dinámicos de Azuero, S.A.	2
Empresa de Taxi de Chitré, S.A.	-
Radio Taxis Centro, S.A.	-
Radio Taxi Parque Herrera, S.A.	-
Taxi Panamá, S.A.	-
Transporte San Pablo S.A., La Arena	-
Unión de taxistas de Chitré, S.A.	-

Por otra parte, el informe denominado "factibilidad de incrementar la oferta del transporte público selectivo en las ciudades de Chitré y Ocú", elaborado por el Departamento de Programación y Evaluación de Proyectos de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, así como el ya mencionado informe de 16 de noviembre de 2004, señalan que al efectuar sus respectivas solicitudes, las organizaciones de la ciudad de Chitré no sustentaron mediante un estudio técnico y económico la necesidad de emitir nuevos certificados de

operación, tal como lo ordena el numeral 1 del artículo 3 del decreto ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2002. Además, debe tomarse en cuenta que el primero de estos informes recomendó postergar la vigencia de los referidos certificados hasta que se presentara el estudio que sustentara el incremento de los cupos solicitados. (Cfr. fojas 16, 17 y 21 del expediente judicial).

Con relación al estudio técnico y económico presentado posteriormente por la organización solicitante de los nuevos certificados, el entonces director de operaciones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, ingeniero Arturo González, por medio de la nota número 076-DO-PEP-05 de 2 de febrero de 2005, realizó las siguientes observaciones:

“ - El Decreto Ejecutivo 545, en su artículo 6 en términos generales señala: Sólo se aceptarán aquellos estudios técnicos que sean refrendados por ingenieros civiles de transporte, economistas y arquitectos, licenciados en administración de empresas con cinco (5) años de experiencia en empresas de transporte, las misma deberán incluir dentro del estudio la hoja de vida de los profesionales que participarán en la elaboración del informe.

- Que los documentos presentados, no están abalados (sic) por uno de los profesionales que señala el decreto y artículo antes citado, adicionalmente los informes no reúnen el contenido, ni la metodología correcta para ser considerado como un estudio técnico y estadístico, para la sustentación de un incremento de la oferta de transporte.

- En consecuencia, las Empresas solicitantes deben cumplir con lo dispuesto en la Ley No. 34, de 28 de julio de 1,999, Capítulo IV, artículo 19 y lo estipulado en el Decreto Ejecutivo No. 545, artículo 8 por la

cual se expide el reglamento para las concesiones de rutas, que norma todo lo concerniente en torno a este tema y a la presentación de los estudios técnicos para estos fines.

- En los documentos presentados, no se define la demanda efectiva que atienden la flota registrada de taxis, al igual que no se define la demanda potencial que será atendida y que a la postre resulta ser la base para justificar el incremento de la oferta.

- En resumen, los estudios técnicos no sustentan desde la perspectiva de la demanda la necesidad de incrementar la oferta de transporte.

Por lo anteriormente expuesto, las solicitudes no deben proceder hasta tanto se aclaren y se cumplan con los puntos expuestos en la presente nota a satisfacción de la ATTT." (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Al efectuar un juicio valorativo de las constancias procesales, este Despacho considera que los 33 certificados de operación identificados con los números 6T-00348, 6T-00349, 6T-00350, 6T-00351, 6T-00352, 6T-00353, 6T-00354, 6T-00355, 6T-00356, 6T-00357, 6T-00358, 6T-00359, 6T-00360, 6T-00361, 6T-00362, 6T-00363, 6T-00364, 6T-00365, 6T-00366, 6T-00367, 6T-00368, 6T-00369, 6T-00370, 6T-00371, 6T-00372, 6T-00373, 6T-00374, 6T-00375, 6T-00376, 6T-00377, 6T-00378, 6T-00379, 6T-00380, otorgados el 31 de agosto de 2004, para brindar el servicio público de transporte selectivo en la zona urbana de Chitré, provincia de Herrera, entre los que se incluye el otorgado a Jacinto Caballero Poveda, se expidieron sin que se le diera cumplimiento a algunos de los requisitos contenidos en el artículo 3 del decreto ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2002, que reglamenta la concesión del certificado

de operación; omisión que se traduce en un claro vicio de nulidad absoluta al tenor de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 52 de la ley 38 de 2000, que trata sobre la emisión de los actos administrativos con prescindencia u omisión de los trámites fundamentales que impliquen violación del principio del debido proceso legal, y que en esta oportunidad se materializa en el hecho de no haberle dado traslado al resto de las concesionarias del área para que comparecieran a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre con el objeto de emitir su criterio respecto a la solicitud de otorgamiento de los cupos ya indicados; conducta omisiva con la que también se infringió el artículo 34 del mismo cuerpo normativo que igualmente alude al principio del debido proceso legal.

Por consiguiente, esta Procuraduría solicita al Tribunal que declare NULA POR ILEGAL la resolución 013566 de 31 de agosto de 2004, dictada por el entonces director general de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

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