

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1012

Panamá, 11 de junio de 2024

Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente 1287182023.

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de **Manuel Antonio Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución AL-185 de 23 de septiembre de 2009, dictada por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**.

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

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

I. La pretensión del demandante.

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de **Manuel Antonio Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución AL-185 de 23 de septiembre de 2009, dictada por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** (Cfr. fojas 2-12 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. El artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, que establece que 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 (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial); y

B. El artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que reconoce las autorizaciones para la concesión y la operación de terminales de transporte otorgadas al momento de entrar en

vigencia esa legislación; y que, en su párrafo transitorio, concede un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esa ley, para que las personas jurídicas contempladas en el artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, **que no hubiesen solicitado su reconocimiento** como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presentaran la documentación correspondiente a la Autoridad (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

III. Conceptos de las violaciones.

El apoderado judicial del demandante plantea que la Autoridad incurrió en una interpretación equivocada del artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993. Para ello, indica que no se puede utilizar esa norma para fundamentar el acto acusado, puesto que, al momento de la entrada en vigencia de la mencionada legislación, los transportistas que prestaban el servicio lo seguirían haciendo de forma definitiva, y, a su vez, se reconoció el derecho de concesión a todas las personas jurídicas bajo cuya organización éstos se encontraran; otorgándoles, posteriormente, un período de seis (6) meses para que solicitaran tal reconocimiento. El letrado insiste en que se debieron respetar los tiempos para presentar la mencionada petición (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

El abogado del activador judicial, añade que el artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, fue infringido de manera directa, porque el mismo establece el periodo de seis (6) meses para que las personas jurídicas pudieran constituirse y solicitar el reconocimiento; y, dado que esa excerpta legal fue publicada en la Gaceta Oficial 23854 de 02 de agosto de 1999, el plazo venció el 02 de febrero de 2000, sin que el **Sindicato Coclesano de Transporte de Pasajeros y Carga** hubiese formulado su petición en ese sentido (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

IV. Intervención de la tercera interesada.

Por otra parte, observamos que la Sala Tercera procedió a Librar el Despacho número 33 de 19 de abril de 2024, al Juzgado Municipal Mixto de Antón, provincia de Coclé, del Segundo Distrito Judicial, a fin de notificar y correrle traslado al Sindicato Coclesano de Transporte de Pasajeros y Carga, cuyo Secretario General es Rolando Ferrante Moreno; cuya notificación se verificó el 10 de mayo de 2024, sin que conste que se entregara algún escrito de contestación de la demanda (Cfr. fojas 39-46 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que el artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros, estableció un término de seis (6) meses, siguientes a la entrada en vigencia de esa excerpta legal, para que los transportistas que prestaban ese servicio y que no estaban organizados como personas jurídicas, cumplieran con ese requisito, tal como se observa en la siguiente cita:

“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 seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.” (Cfr. la página 13 de la Gaceta Oficial 22,294 de 27 de mayo de 1993).

Nótese, que los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, se otorgaron con la finalidad que los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no estuvieran organizados como personas jurídicas debían proceder en ese sentido.

Para el propósito señalado en los párrafos anteriores, consultamos el artículo 63 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, que estableció que esa legislación empezó a regir a partir de su promulgación; **por lo que el término mencionado corrió del 27 de mayo al 27 de noviembre de 1993.**

Seguidamente, el párrafo transitorio del artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que modificó la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, señaló:

“Artículo 46. Se reconocen las autorizaciones para la concesión y operación de terminales de transporte que hayan sido otorgadas al momento de entrar en vigencia esta Ley. Dichas autorizaciones regirán en todos sus efectos.

Parágrafo transitorio. Se concede un término de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para que las personas jurídicas contempladas en el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, que no hayan solicitado su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presenten la documentación correspondiente a La Autoridad.” (Cfr. la página 33 de la Gaceta Oficial 23,854 de 2 de agosto de 1999).

En el caso del párrafo transitorio del artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, el término de los seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de ese cuerpo normativo, **que corrió desde el 02 de agosto de 1999, hasta el 02 de febrero de 2000**, tenía como propósito que las personas jurídicas contempladas en el artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, que no hubiesen solicitado su **reconocimiento** como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presentaran la documentación correspondiente a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

La Sala Tercera, al hacerse eco de la normativa a la que nos hemos referido, expidió la sentencia de 01 de agosto de 2023, que en lo medular señala:

“Sobre el particular, colige la Sala que, por medio de la norma antes transcrita se otorgaba un margen de tiempo de seis (6) meses, contados desde la promulgación de la referida Ley, para que los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no estaban organizados como personas jurídicas, se organizaran bajo tal figura legal. Por consiguiente, vale señalar que el mencionado ordenamiento legal entró en vigencia a partir de su publicación en Gaceta Oficial No.22,294 de veintisiete (27) de mayo de 1993, es decir, que el término que otorgaba el precepto en comento tenía como fecha límite el veintisiete (27) de noviembre de 1993.

De seguido, apreciamos el tenor del artículo 46 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, ‘Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones’. Veamos: ...

De la lectura del artículo en cuestión, se podría pensar que solo refiere al reconocimiento de las autorizaciones para la concesión y operación de terminales de transporte ya otorgadas al momento de entrar en vigencia la Ley No. 34 de 1999; **sin embargo, no podemos perder de vista que el contenido del ‘Párrafo Transitorio’ va encaminado a conceder un tiempo perentorio para que las personas jurídicas organizadas para ser prestatarias del servicio de transporte terrestre público de pasajeros -según lo estipulado en el artículo 18 de la Ley 14 de 1993- soliciten su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras.**

A tal efecto, tomando en consideración que la Ley No. 34 de 1999 entró en vigencia a partir de la publicación de la misma en la Gaceta Oficial No. 23,854 de dos (2) de agosto de 1999, este Tribunal deduce que los seis (6) meses que refiere la norma abarcan hasta el dos (2) de febrero de 2000. (Cfr. fs. 100, 113 y 132 del Expediente Judicial).

Así las cosas, vale señalar que, de las normas bajo estudio se distinguen dos (2) escenarios o momentos en línea de tiempo, respecto al reconocimiento del derecho de concesión a los transportistas que presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada. Primero, observamos que aquellos prestatarios que no estaban organizados como personas jurídicas, tenían hasta el veintisiete (27) de

noviembre de 1993, para constituirse bajo dicha figura legal; y, a continuación, **como segundo instante o plazo, se presentó la oportunidad hasta el dos (2) de febrero de 2000, para que estas agrupaciones**, ya organizadas según lo contemplado en el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, **pudieran solicitar la declaración tantas veces mencionada.**

De esta manera, para la Sala ha quedado en evidencia que, la empresa Jaramillo y Compañía, S.A. (Forestal-Mercado, S.A.), estaba constituida como persona jurídica desde diciembre de 1991; y, asimismo, que el contenido del parágrafo transitorio del artículo 46 de la Ley 34 de 1999, aplicable al Negocio Jurídico bajo análisis, estableció con meridiana claridad como fecha límite para que aquellas agrupaciones ya organizadas como personas jurídicas, **pudieran solicitar su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, el dos (2) de febrero de 2000.**

De lo dicho, reparamos en que el apoderado especial de la sociedad anónima denominada Jaramillo y Compañía, S.A. (Forestal-Mercado, S.A.) presentó ante el Director Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, el memorial solicitando la prerrogativa antes detallada en la fecha límite indicada en el párrafo que precede, según consta en el sello de recibido de Departamento de Asesoría Legal de la susodicha Dirección; por lo que, ante lo expuesto, valoramos que la extemporaneidad alegada por la parte actora, no se configura en el caso que ocupa nuestra atención.

En virtud de lo expuesto, el examen puntual de las circunstancias que rodean lo actuado en este negocio, de las normas jurídicas que respaldan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio incorporado al Proceso, lleva a esta Magna Corporación de Justicia a la conclusión que los cargos endilgados al Acto Administrativo objeto de reparo, carecen de asidero jurídico.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución N°2 R/P de 5 de febrero de 2004, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre." (Énfasis suplido).

En la sentencia citada, se destaca el siguiente párrafo: *"... de las normas bajo estudio se distinguen dos (2) escenarios o momentos en línea de tiempo, respecto al reconocimiento del derecho de concesión a los transportistas que presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada. Primero, observamos que aquellos prestatarios que no estaban organizados como personas jurídicas, tenían hasta el veintisiete (27) de noviembre de 1993, para constituirse bajo dicha figura legal; y, a continuación, como segundo instante o plazo, se presentó la oportunidad hasta el dos (2) de febrero de 2000, para que estas agrupaciones, ya organizadas según lo contemplado en el*

artículo 18 de la Ley 14 de 1993, ***pudieran solicitar la declaración tantas veces mencionada.***"; es decir, el **reconocimiento**.

Al aplicar la legislación y la jurisprudencia citada a la situación que se analiza, se tiene que, de acuerdo con los documentos incorporados en autos, la Organización Social denominada **Sindicato Coclesano de Transporte de Pasajeros y Carga** fue fundada el 06 de agosto de 1960, en Penonomé, provincia de Coclé; y, **obtuvo su inscripción en el anterior Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública mediante la Resolución número 64 de 06 de octubre de 1960**, de lo que se infiere que el prenombrado estaba constituido como persona jurídica desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, por consiguiente, previo al **27 de noviembre de 1993**, cuando venció el plazo para que las **organizaciones se formalizaran como personas jurídicas** (Cfr. fojas 6-7 y 8-9 del antecedente).

A continuación, la tarea pendiente es determinar si la petición **para solicitar el reconocimiento** formulada por el **Sindicato Coclesano de Transporte de Pasajeros y Carga** fue presentada ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre **antes que venciera el término**, el **día 02 de febrero de 2000**.

Con dicha finalidad, nos remitimos a la Resolución AL-185 de **23 de septiembre de 2009**, acusada de ilegal, en cuyo considerando se deja sentado que: *"...mediante notas adjuntas con anterioridad la Dirección de Asesoría Legal y el Departamento de Concesiones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, han emitió (sic) concepto favorable de aprobación de reconocimiento de prestataria al Sindicato Coclesano de Transporte de Pasajeros y Carga"*; también hace referencia a que el mismo cuenta con: *"...certificados de operación adquiridos desde hace más de 10 años"*, lo que demuestra que desde esa época brinda el servicio en el área; concretamente, se mencionan los certificados de operación **2B-118, 2B-317, 2B-418, 2B-424 y 2B-220** cuyas copias fueron acompañadas al *"petitum"* o la petición (Cfr. fojas 74-75 del antecedente).

Al revisar la información incorporada al proceso, se colige que:

* el Certificado de Operación **2B-118** fue expedido a nombre de **Manuel Campos** el **28 de julio de 1986**; que la fecha del trámite número **115396** fue el **05 de mayo de 2009**; y el **Memorial** es de fecha **05 de mayo de 2009**;

* el Certificado de Operación **2B-317** fue expedido a nombre de **Bugava Investment, S.A.**, el **16 de marzo de 1995**; que la fecha del trámite número **521264** fue el **11 de abril de 2007**; y el **Memorial** es de fecha **17 de octubre de 2006**;

* el Certificado de Operación **2B-418** fue expedido a nombre de **Noris Aguilar Ricord** el **13 de marzo de 1989**; que la fecha del trámite número **635768** fue el **19 de agosto de 2008**; y el **Memorial** es de fecha **19 de agosto de 2008**;

* el Certificado de Operación **2B-424** fue expedido a nombre de **Oriel Armando Valdés** el **30 de julio de 1990**; que la fecha del trámite número **634603** fue el **30 de junio de 2008**; y el **Memorial** es de fecha **24 de junio de 2008**;

* el Certificado de Operación **2B-220** fue expedido a nombre de **Diana Isabel Castellero** el **05 de diciembre de 1997**; que la fecha del trámite número **115412** fue el **28 de mayo de 2009**; y el **Memorial** es de fecha **28 de mayo de 2009** (Cfr. fojas 10-14 del antecedente).

En autos, se observa el Informe de la Jefa de Concesiones de 11 de septiembre de 2014, quien indicó que al momento de foliar el expediente del **Sindicato Coclesano de Transporte de Pasajeros y Carga** se percató que a su solicitud le hacían falta dos (2) páginas, que resultaron ser copias simples de aquella (Cfr. foja 22 del antecedente).

Al revisar la solicitud, se observa que faltan páginas; y que, ni el poder especial ni la petición tienen fecha de expedición ni de recibido (Cfr. fojas 1-4 del antecedente).

En un análisis integral de todo lo expuesto, nos lleva a colegir que la solicitud **para el reconocimiento** formulada por el **Sindicato Coclesano de Transporte de Pasajeros y Carga** debe ser **posterior** al **28 de mayo de 2009**, por ser la fecha del Memorial del Certificado de Operación **2B-220**, que fue aportado como prueba adjunta, de lo que se tiene que la misma es **extemporánea**, puesto que debió ser entregada en la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre **antes que venciera el término, el día 02 de febrero de 2000**, lo que evidencia el incumplimiento

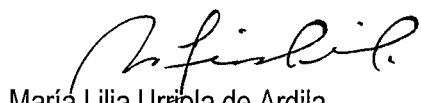
de lo establecido en el artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que modificó la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 (Cfr. fojas 1-4, 10 y 74 del antecedente).

Por las consideraciones de hecho y de Derecho antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución AL-185 de 23 de septiembre de 2009, dictada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, por medio de la cual se reconoce al **Sindicato Coclesano de Transporte de Pasajeros y Carga** como prestatario del servicio de transporte terrestre colectivo hacia las comunidades de Las Guías El Copé – El Coco y Cerro Colorado, por haber cumplido lo establecido en el artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que modificó la Ley 14 de 26 de mayo de 1993.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General