

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 312

Panamá, 9 de marzo de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

Alegato de Conclusión
(Concepto de la Procuraduría
de la Administración).

Expediente 829832022.

La Licenciada Atenas Michelle Pino-Pinto, actuando en nombre y representación de la sociedad **Transporte Antonero, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 40R/P de 16 de agosto de 2004, emitida 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. La pretensión.

La Licenciada Atenas Michelle Pino-Pinto, actuando en nombre y representación de la sociedad **Transporte Antonero S.A.**, presenta el 12 de agosto de 2022, demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la Resolución 40 R/P de 16 de agosto de 2004, por la cual se le confirió a la sociedad **Taxistas Unidos Esquipulistas, S.A. (TUESA)**, el reconocimiento como prestataria en la modalidad selectiva en la zona urbana de Río Hato, provincia de Coclé, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** (Cfr. fojas 3 y 12 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se estiman infringidas.

La sociedad **Transporte Antonero S.A.**, sostiene que la Resolución 40R/P de 16 de agosto de 2004, vulnera el contenido de las normas que a continuación pasamos a describir:

A. De la **Ley 14 de 26 de mayo de 1993**, por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial 22294 de 27 de mayo de

1993, el **Artículo 18**, que establece que los transportistas que presten el servicio terrestre de transporte público seguirán haciéndolo en forma definitiva con el derecho de concesión a las personas jurídicas que se encuentren organizadas; no obstante, los prestatarios que no estén organizados como personas jurídicas, deberán hacerlo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley (debemos indicar que este artículo fue suprimido en su segundo inciso, según la Sentencia de 25 de marzo de 1994, emitida por la Corte Suprema de Justicia, en sede Constitucional) (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

B. De la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que modificó la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, respecto al transporte público de pasajeros, tanto selectivo como colectivo, publicada en la Gaceta Oficial 23854 de 2 de agosto de 1999, el **Artículo 46**, en el cual se determinó reconocer las autorizaciones para la concesión y operación de las terminales de transporte otorgadas al momento de entrar en vigencia la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, aunado a ello, por medio de un párrafo transitorio concedió un término de seis (6) meses, para las personas jurídicas que no habían solicitado su reconocimiento como concesionarios definitivos, descritos en el artículo 18 de la excerta legal en referencia (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

C. De la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2000, las siguientes normas:

- **Artículo 34**, que guarda relación al cumplimiento del principio de estricta legalidad, así como los lineamientos y principios que deben sustentar las actuaciones administrativas, aunado a la responsabilidad que recae sobre las autoridades, de dar cumplimiento al contenido de dicha disposición (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

- **Artículo 52 (numeral 4)**, que establece los supuestos que constituyen vicios de nulidad absoluta, específicamente cuando el acto administrativo se dicte vulnerando el debido proceso legal (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

D. Del Decreto Ejecutivo 545 de 8 de octubre de 2003, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, por el cual se expide el reglamento para la concesión de rutas, líneas, terminales, zonas de

trabajo y piqueras en las diversas modalidades de transporte público de pasajeros, publicado en la Gaceta Oficial 24906 de 10 de octubre de 2003, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 4**, que se refiere a la capacidad del concesionario, enfatizando en los recursos y en la capacidad técnica de éste para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, estableciendo un parámetro específico para la evaluación de la capacidad técnica de cada concesión, conforme al estudio técnico y estadístico de las necesidades (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

- **Artículo 5**, que establece la definición del estudio técnico, como el documento que contiene la estadística de transporte terrestre, así como las características de organización, administración, estudio de mercado y proyecciones de la oferta y demanda, costos y operación de flota, análisis de tarifas, programas de renovación de flota, proyecciones financieras del funcionamiento, de la ruta o zona de trabajo objeto del estudio (Cfr. foja10 del expediente judicial).

- **Artículo 6**, que determina los aspectos indispensables para la elaboración del estudio estadístico de la zona de trabajo, en el cual deberán participar un número plural de profesionales en función del tema que se aborde, y solo se aceptarán 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, quienes deberán incluir su hoja de vida profesional en el informe (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

III. Argumentos de la demandante.

La parte actora sustenta los hechos de su demanda, así como el concepto de legalidad de cada una de las normas invocadas como infringidas, enfatizando que la empresa **Taxistas Unidos Esquipulistas S.A. (TUESA)** se constituyó el 10 de diciembre de 1993, es decir, en una fecha posterior al vencimiento del periodo de seis (6) meses contados desde la vigencia de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, determinado en su artículo 18, para el reconocimiento de las concesionarias que no contaran con personería jurídica, en ese sentido, indica que en el acto impugnado no se indicó la fecha de entrega o recibido de la petición de la empresa para su reconocimiento como concesionaria de transporte público de pasajeros; y; que tampoco constan los estudios técnicos estadísticos que debió presentar la solicitante, lo que, a su forma de ver, implica una vulneración a la ley especial, sus

reformas, reglamentación, y a la ley de procedimiento administrativo general. Ahora bien, la actora indica la Zona de trabajo de Río Hato inició operaciones desde el año 2019, y que basado en ello, señala que el acto acusado deviene en ilegal, por reconocer la prestación de un servicio desde el año 2004 (Cfr. fojas 3-11 del expediente judicial).

IV. Informe de Conducta.

Mediante la Nota 1531 DG-ATTT-22 de 21 de septiembre de 2022, la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, rindió su informe de conducta, recibido por insistencia, señalando medularmente que, previo a la interposición del proceso contencioso administrativo de nulidad, quien demanda había presentado una denuncia de revocatoria o anulación de la Resolución 40 R/P de 16 de agosto de 2004, en contra de **Taxistas Unidos Esquipulistas S.A.**; sin embargo, el mismo que se encontraba extraviado, por lo que luego de la solicitud de reposición, habían informado a las partes interesadas para la celebración de la audiencia, que remitieron lo ocurrido al Ministerio Público interponiendo noticia criminal, y que a la fecha, han encontrado algunos informes técnicos, pero no ha sido posible ubicar la totalidad expediente que sustenta el ahora acto impugnado; sin embargo, se mantienen en la búsqueda (Cfr. fojas 57-59 del expediente judicial).

V. Argumentos del tercero en el proceso.

El Licenciado Arnoldo Wong, en representación de la empresa **Taxistas Unidos Esquipulistas S.A. (TUESA)**, negó los hechos de la demanda, argumentó sobre las normas invocadas y solicitó al Tribunal negar la pretensión de la parte actora, pues la empresa a la que representa, brinda el servicio de transporte selectivo desde antes del 26 de julio de 1993, y que, en función de ello, la Autoridad le reconoció como concesionaria en la Zona Urbana de trabajo de Antón. Por otra parte, estima que la demandante, luego de 18 años, acciona en contra del acto impugnado en la vía administrativa con denuncia de revocatoria del acto, y en sede jurisdiccional, con acción de nulidad, producto de la Sentencia de 24 de agosto de 2020, en la cual la Sala Tercera declara la nulidad por ilegal de la Resolución DCTTT-RP 98 de 24 de abril de 2014 emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, que reconocía a la sociedad **Transporte Antonero S.A.** como concesionaria del servicio de transporte selectivo en el distrito de Antón (Cfr. 61-75 del expediente judicial).

VI. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente caso, se observa que a través del Auto de Pruebas 31 de veinticuatro (31) de enero de dos mil veintitrés (2023), el Tribunal admitió las siguientes pruebas documentales aportadas por la demandante:

1. Certificados de Persona Jurídica de las sociedades **Transporte Antonero S.A.** y **Taxistas Unidos Esquipulistas S.A.**, ambas emitidas por el Registro Público; 2. Copia autentica del acto acusado de ilegal; 3. Originales de dos (2) certificaciones emitidas por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)**, que guardan relación con la empresa **Taxistas Unidos Esquipulistas S.A.** (Cfr. fojas 13-22 del expediente judicial).

Asimismo, se admitieron las siguientes pruebas de informes dirigidas al Departamento de Concesiones de la Dirección de Transporte Terrestre, a la Oficina de Asesoría Legal y al Departamento de Registro y Control Vehicular, todos de la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)**, al igual que al Consorcio STC, S.A. quien constituye el concesionario del Sistema Informático denominado "SERTRACEN" de la Autoridad, para que certifique o remita los siguientes documentos autenticados;

- Del **Departamento de Concesiones de la Dirección de Transporte Terrestre**, el expediente que contiene el reconocimiento como prestataria de la empresa Taxistas Unidos Esquipulistas, S.A. (TUESA), para la zona urbana de Río Hato, dictaminado por medio del acto impugnado; 2. De la **Oficina de Asesoría Legal**, la Resolución AL 113 de 5 de julio de 2005 (Cfr. fojas 153-154 del expediente judicial).

Por otra parte, al tercero interesado, Taxistas Unidos Esquipulistas, S.A. (TUESA), se le admitieron las siguientes pruebas documentales:

1. Certificado de Personería Jurídica emitida por el Registro Público, donde consta su existencia, vigencia, representación legal, entre otros datos; 2. Copia autenticada de la Certificación de 30 de septiembre de 2022, emitida por la Tesorería Municipal del Distrito de Antón; 3. Copia autenticada de la Certificación de 27 de septiembre de 2022 del Juzgado de Paz de los Corregimientos de Antón,

Juan Díaz, El Retiro y Santa Rita; 4. Copia autenticada de la Resolución OAL-364 de 16 de junio de 2022 (Cfr. fojas 76-85 del expediente judicial).

No obstante, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera, decidió no admitir documentaciones aportadas por la parte actora y por el tercero interesado, debido a la ausencia de autenticación, así como un documento privado introducido sin la formalidad que implica este tipo de medio probatorio (Cfr. fojas 135-138 del expediente judicial).

En igual sentido, no fueron admitidas las pruebas de informe requeridas por la accionante que consistían en la remisión de legajo de resoluciones emitidas por la Autoridad demandada, pues las mismas resultaban dilatorias (Cfr. foja 157 del expediente judicial).

VII. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como indicamos en nuestra **Vista Número 2103 de 28 de diciembre de 2022**, el **concepto de la Procuraduría de la Administración quedó supeditado**, en lo que respecta a la legalidad del acto impugnado, **a lo que establecieran las partes en la etapa probatoria**; sin embargo, corresponde a este Despacho advertir que aún vencido el periodo probatorio, a la fecha de interposición del presente alegato, la entidad acusada no ha remitido la documentación admitida como prueba de informe, misma que fue solicitada mediante el Oficio 355 de 14 de febrero de 2023 (Cfr. fojas 163 del expediente judicial).

En ese sentido, después de analizar los argumentos en los que la recurrente fundamenta su pretensión y de examinar las constancias procesales, podemos señalar que las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, al emitir el mencionado acto administrativo, la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** infringió las disposiciones que se aducen en la demanda.

Indicamos lo anterior, pues, aunque la demandante señale que la sociedad Taxistas Unidos Esquipulistas S.A. (TUESA) se constituyó el 10 de diciembre de 1993, fecha que resulta posterior al 27 de noviembre de dicho año, siendo esta última la correspondiente al vencimiento de los seis (6) meses establecidos en la Ley 14 de 1993, y que a través del acto impugnado, se adelantó el reconocimiento para la prestación de un servicio del que se inició operaciones años después, lo cierto

es que el tercero interesado, argumenta que la empresa brindaba el servicio desde julio del año en mención, y hace referencia a lo indicado por la entidad demandada en su informe de conducta, respecto a la búsqueda de documentos necesarios para la reposición del expediente que contiene los documentos sustentadores del acto impugnado y que cuentan con algunos estudios técnicos.

Por otra parte, en cuanto al principio de seguridad jurídica, este supone claridad en la normativa que debe ser aplicada al ciudadano o certeza en la norma que se le debe aplicar, porque esto lleva al ciudadano a saber a qué atenerse en su relación con el Estado y los demás particulares, es por ello que las autoridades administrativas, deben sujetarse al principio de legalidad. Correlativamente, este principio implica que los ciudadanos, ante dicha confianza, pueden tener observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes, porque existe una expectativa razonable que la actuación de la Administración es en Derecho.

Es por ello que, a juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas hasta ahora por la demandante, por la entidad y por el tercero interesado, **no permiten establecer** cómo se efectuó el reconocimiento como prestataria del servicio selectivo de transporte a favor de la empresa **Taxistas Unidos Esquipulistas, S.A. (TUESA)**, en la zona urbana de trabajo de Río Hato, y si el anexo al acto principal que le reconoció la prestación del servicio en la zona urbana de Antón, que hoy se demanda, fue emitido cumpliendo con los requisitos que establece la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, y sus reformas vigentes al momento de la expedición del acto, así como el contenido del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, por parte de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**.

En atención a lo expresado, resulta necesario **revisar el expediente administrativo que dio origen a la Resolución 40R/P de 16 de agosto de 2004**, a fin de poder corroborar el trámite realizado y el cumplimiento de los requisitos exigidos por Ley; sin embargo, tal como indicamos en líneas precedente, dicho **expediente, hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso**, al igual que los demás documentos requeridos a la entidad acusada y la concesionaria que respalda la prestación del servicio. De ahí a que en el negocio jurídico bajo examen, consideramos que **la actividad probatoria del demandante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por éste en sustento de**


su pretensión, conforme lo consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes elementos probatorios a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.


A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos no permiten establecer que la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)**, al dictar la Resolución 40 R/P de 16 de agosto de 2004, objeto de controversia, no observó lo dispuesto en las disposiciones invocadas, vigente al tiempo en que se dieron los hechos, ya que las pruebas documentales no permiten verificar las alegaciones vertidas por la accionante.

Siendo así, conforme ha preceptuado la Sala Tercera, en acciones de similar naturaleza, quien concorra a la Jurisdicción Contencioso Administrativa debe cumplir con su responsabilidad de acreditar sus pretensiones; ya que **la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho**; sin embargo, este Despacho es de la opinión que **ninguna de las pruebas que reposan en el expediente judicial contribuyen a desmeritar las actuaciones administrativas, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos, ni los cargos de infracción alegados por el recurrente, de allí que, estimamos que los mismos deben ser desestimados.**

En consecuencia, por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 40 R/P de 16 de agosto de 2004, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria-General