

7 de octubre de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Concepto.**

La Licenciada Ketzalidis Peñalba, en representación de **Adelina Hernández**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 05JD-2003 de 10 de marzo del 2003, emitida por la **Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** y para que se hagan otras declaraciones.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:**

En virtud del traslado que nos ha conferido esa Augusta Corporación de Justicia, procedemos a emitir nuestro concepto jurídico, en relación con la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la licenciada Ketzalidis Peñalba, en representación de Adelina Hernández, descrita en el margen superior del presente escrito.

Como es de su conocimiento, en estos tipos de procesos actuamos en interés de la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 4, Libro Primero, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

**I. En cuanto a las pretensiones**

Solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados, denegar las declaraciones impetradas por la demandante, ya que no le asiste la razón en su pretensión, tal y como lo demostraremos en el transcurso del presente negocio procesal.

**II Los hechos y omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es cierto de la forma en que viene expuesto; por tanto, lo rechazamos. La señora Adelina Hernández, no aparecía en la lista de prelación de los certificados de operación y la organización UTRAPUME, S.A., no los solicitó, por no ser la demandante, parte de esa organización.

**Segundo:** No es cierto de la forma en que se expone; por tanto, lo rechazamos.

**Tercero:** No es cierto de la forma en que viene expuesto; por tanto, lo rechazamos. La apoderada legal de la demandante hace referencia a un conflicto entre la dirigencia, lo cual no ha acreditado en autos, para justificar el cupo otorgado a la señora Hernández, quien no era parte de UTRAPUME, S.A.

**Cuarto:** Este hecho no es cierto como viene redactado; por tanto, lo rechazamos.

**Quinto:** Sólo aceptamos como cierto, que UTRAPUME, S.A., en virtud de lo que establece la ley, solicitó la cancelación del certificado de operación de la señora Hernández, por no aparecer en la lista de prelación de la organización, ya que ni siquiera pertenecían, ni eran palancas de esa ruta.

**Sexto:** Lo expuesto, constituye una referencia parcial de la Resolución No. 320 de 22 de enero de 2002, la cual fue revocada mediante Resolución No. 05JD-2003 de 10 de marzo de 2003 de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, precisamente dando cumplimiento a lo que establece la ley 14 de 1993. Rechazamos el resto de los argumentos.

**Séptimo:** No es cierto de la forma en que viene expuesto; por tanto, lo rechazamos.

**Octavo:** La Resolución a que se refiere la apoderada legal de la demandante, fue revocada, por tanto, es irrelevante para el proceso.

**Noveno:** Precisamente, la copia con el respectivo sello de recibido, evidencia el contenido de la nota de 21 de octubre de 1997 y el trámite irregular que se le dio.

**Décimo:** Sólo aceptamos como cierto, que la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, actuando conforme a derecho y en un acto de justicia, revoca la resolución No. 320 de 22 de enero del 2002.

**III. Las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación, son los que a seguidas se copian:**

Según la demandante, se infringen los artículos 31, 33-A y 36, de la ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, que son del tenor literal siguiente:

**"Artículo 31:** Todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre público debe tener un certificado de operación o cupo, otorgado a su propietario, en el que se hace constar las características genéricas del vehículo, el número de su placa de circulación, las generales del propietario, la línea o ruta en que prestara el servicio y el concesionario responsable del mismo. El certificado de operación o cupo, así como el vehículo que este ampara, pueden ser objeto de garantía pudiendo el acreedor, en caso de que sea necesario administrarlos o recibirlos en usufructo hasta tanto recupere su acreencia."

- o - o -

**"Artículo 33-A:** Los certificados de operación o cupos que hayan sido objeto de cancelación por alguna de las causales previstas en esta Ley, se concederán a los aspirantes seleccionados de la lista de espera que se mantendrá en la oficina de los concesionarios, atendiendo al orden de prelación."

- o - o -

**"Artículo 36:** En caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de certificados de operación o cupos, o de

sus conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva, les impondrá, con el apoyo de la Autoridad si fuere necesario, las sanciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno.”

- o - o -

Al explicar los conceptos de la supuesta violación, la apoderada legal de la demandante, en lo medular argumenta que se quebranta el ordenamiento jurídico, al cancelar el certificado de operación, con fundamento en normas distintas a las que expresamente prevé la ley.

Añade que se viola el artículo 33-A, por indebida aplicación, ya que la norma no regula ninguna causal de cancelación de los certificados de operación:

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

Por considerar que los conceptos de infracción se encuentran cercanamente relacionados, este Despacho se permite contestarlos todos de forma conjunta.

A nuestro juicio, estos cargos de ilegalidad merecen ser desestimados, al encontrarse debidamente acreditado en autos, que la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, con fundamento en las disposiciones legales vigentes, mediante Resolución No.05 JD-2003 de 10 de marzo del 2003, revoca en todas sus partes la Resolución No. 320 de 22 de enero de 2002, dictada por la Autoridad de Tránsito y acoge la solicitud presentada por la sociedad UTRAPUME, S.A., ordenando la cancelación de la Resolución No. 6454 de 10 de julio de 1998, que otorgaba el certificado de operación No. 9B-544 a la señora Adelina Hernández.

En efecto, consta en el expediente que la sociedad concesionaria UTRAPUME, S.A., en el año 1997 había formulado solicitud al Director de Tránsito, **para la obtención de cinco certificados de operación para conductores palancas registrados**

**en la lista de prelación, donde no aparecía la señora Adelina Hernández.**

Consta en autos, que en este caso en particular, se dieron una serie de irregularidades, entre estas, el extravío y alteración de documentos, lo cual, desde un principio dejaba dudas en cuanto a la legitimidad del certificado otorgado a la señora Hernández.

Con base en lo anterior, la sociedad UTRAPUME, S.A., el día 10 de junio de 1998, entrega nueva solicitud, para que cinco (5) de sus conductores, denominados "palancas" que aparecían en la lista de prelación, fueran beneficiados con los certificados de operación, los cuales se expiden el 25 de junio de 1998. Posteriormente, aparece una unidad, con certificado de operación 9B-544, en la ruta, perteneciente a Adelina Hernández, la cual no era palanca, no estaba en la lista de prelación de la organización, no pertenecía a la sociedad Punta Delgadita Mercado, S.A., ni había sido solicitada por UTRAPUME, S.A.

Precisamente, la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, analiza la situación, concluyendo en lo siguiente:

**"Que a través de la nota fechada de(sic) 21 de octubre de 1997, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (hoy Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre) otorgó el certificado de operación No. 9B-544 a la señora Adelina Hernández, con cédula de identidad personal No. 9-182-661, el día 10 de julio de 1998, sin embargo, posterior a la nota del año 1997, la sociedad UTRAPUME, S.A., envió un sin numero de notas manifestando que la nota con fecha 21 de octubre de 1997, firmada por el señor Ausberto Mendoza, había sido alterada ya que ellos sólo estaban solicitando cinco (5) certificados de operación y no siete(7).**

En ese sentido consideramos que el certificado de operación anteriormente

descrito no se debió de haber expedido ya que el mismo no contaba con el consentimiento de la prestataria reconocida por esta institución para prestar el servicio en la ruta Punta Delgadita- Mercado y se dice esto toda vez que ante(sic) de que se expediera el certificado 9B-544 el presidente de ese entonces de la sociedad UTRAPUME, S.A., el señor Ausberto Mendoza que manifestó había alterado una nota y se había incluido de forma ilegal a la señora Adelina Hernández y a Lesbia Pitano.

...

De la lectura del citado artículo se desprende que al momento de que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre emita un certificado de operación debe contar con al aprobación de la empresa debidamente reconocida como prestataria del servicio y en el caso que nos ocupa podemos percatarnos que la nota de aprobación de fecha 21 de octubre de 1997, expedida por el señor Ausberto Mendoza, presidente de UTRAPUME, S.A., para la expedición de los certificados de operación, según las notas presentadas con posterioridad a esa fecha había sido alterada ya que en ningún momento la señora Adelina Hernández se encontraba en la lista de prelación, ni tampoco era conocida como conductora de vehículo de transporte público o 'palanca' por lo que mal puede autorizar que se le emitiera un certificado. (Cf. f. 3-4)

- o - o -

Contrario a lo expuesto, por la apoderada legal de la demandante, no se violan los artículos 31, 33-A y 36 de la ley 14 de 1993, que precisamente sirvieron de basamento legal, al ente administrativo, al momento de emitir la resolución impugnada.

Por otro lado, no admite discusión, lo que establece el artículo 31 de la ley 14 de 1993, cuando señala que todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte público, debe tener un certificado de operación o cupo, otorgado a su propietario, **en el que debe constar entre otras cosas, el concesionario responsable del mismo** y en el caso que

nos ocupa desde el año 1997, el concesionario UTRAPUME, S.A., no tenía a la señora Adelina Hernández, en la lista de prelación, ni había solicitado, precisamente por esas razones, que se le otorgara el certificado de operación, entonces como se explica que se le otorgara el certificado de operación 9B-544.

Precisamente los antecedentes que constan en autos y que demuestran el manejo irregular de este caso, ameritan una investigación exhaustiva del Ministerio Público, para acabar con aquellas redes, que tanto daño le hacen al servicio público de transporte de pasajeros, perjudicando a humildes panameños que en pos de un mejor futuro, se endeudan con financieras y entidades bancarias.

Esta Procuraduría, considera que ante la crisis por la que atraviesa el servicio público de transporte de pasajeros, se debe considerar introducir reformas a la ley, que permitan solucionar este problema, en beneficio de la gran cantidad de ciudadanos que merecen disponer de una ley que les proteja, recibiendo un servicio adecuado.

Inclusive se debe considerar la reforma del artículo 31 de la ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, que hace referencia a la concesión de los certificados de operación o cupos.

El bien tutelado lo constituye un servicio público, por tanto la actuación de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre se ajusta a derecho.

Por lo expuesto, somos de opinión, no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados.

Los argumentos esbozados por la Autoridad demandada, son más que suficientes para justificar su actuación, y se ha demostrado que expidió el acto atacado en ejercicio de las facultades que le confiere la ley.

De la forma expuesta, contestamos el traslado de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por la licenciada Ketzalidis Peñalba, en representación de Adelina Hernández, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 05JD-2003 de 10 de marzo del 2003, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

**V. Derecho:** Negamos el Invocado.

**VI. Pruebas:** De las documentales presentadas, aceptamos los originales y las copias que se encuentran debidamente autenticadas, siempre y cuando se pueda acreditar que corresponden al documento original.

Aducimos el expediente administrativo de la actuación demandada, mismo que puede ser solicitado al Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

#### **Inspección Judicial**

Solicitamos se practique una inspección judicial a las oficinas de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, ubicada en el Centro Comercial "El Cruce" en Juan Díaz, dependencia que tramita la concesión de certificados de operación o cupos a fin de verificar lo siguiente:

1. Cuantos cupos gestionó la concesionaria UTRAPUME, S.A., durante los años 1997 y 1998 y a nombre de qué personas.

2. Si existe constancia que la señora Adelina Hernández, pertenecía a la Unión de Transportistas de Punta Delgadita Mercado, S.A.; si aparecía incluida en la lista de prelación de esa organización y si consta que era conductora de vehículo de transporte público o palanca.

3. Si consta que UTRAPUME, S.A., solicitó se cancelara el certificado de operación 9B-544, expedido a nombre de Adelina Hernández, desde qué fecha y las causas. Determinar cuántas

solicitudes para cancelar este certificado se presentaron y si existe constancia en el expediente que las Autoridades de Tránsito, se hubieren pronunciado en relación con la solicitud o solicitudes, antes del día 22 de enero del año 2002.

4. Determinar si existe constancia, que la señora Adelina Hernández, para retirar la placa 9B-544, presentó nota de Utrapume, S.A.

5. Verificar si consta en el expediente o en los archivos de la Autoridad del Tránsito, copia auténtica de la nota remitida el día 18 de febrero del 2000, por el señor Calixto Batista, Director del Tránsito de la Provincia de Veraguas al Juez Segundo Encargado del Circuito de Veraguas, Juvenal Rodríguez, contestando el oficio No. 153 de 31 de enero de 2000.

**Testimoniales:**

Arnulfo López. Cédula No. 9-158-760, quien trabaja en Utrapume (Punta delgadita) Veraguas.

Raúl Valencia. Cédula 9-099-1343, trabaja en Migración, Santiago - Veraguas.

Eusebio Abdiel Cedeño: 9-125-0258, trabaja en Utrapume. S.A. (Punta Delgadita) Santiago- Veraguas

Carlos Rodríguez: 9-149-445, trabaja en Utrapume, S.A. (Punta Delgadita) Santiago- Veraguas

Mauro Cisneros, 9-158-731, localizable en Utrapume (Punta Delgadita). Veraguas

Declaración de parte de la señora Adelina Hernández, cédula 9-182-661, localizable en Barriada Villa Nellys - Veraguas.

Señor Calixto Batista, Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de Veraguas.

Emeldo Dutary, Ex Director de Tránsito y Transporte Terrestre de Veraguas.

Solicitamos se remita Despacho al Juez de Circuito Ramo Civil de Veraguas, para la práctica de las pruebas testimoniales de las personas que residen en esa provincia.

Mariano Camargo, Cédula 9-115-2696, localizable en la ciudad de Panamá.

Juan Benigno Peña Cedeño, Ex Director Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre en el año 1999.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/4/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

**Materia:**

**Tránsito- Cancelación del Certificado de Operación.**

BORRADOR REVISADO POR MANUEL BERNAL

1 DE OCTUBRE DE 2003.