

10 de octubre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Luis Carlos Valdés, en representación de **Transportes y Maquinarias Internacionales, S.A. (TRAMINTSA)**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 213 del 27 de agosto de 1999, dictada por la **Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre**, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Concepto.

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 ese Augusto Tribunal de Justicia, procedemos a emitir nuestro concepto jurídico, en relación con la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el licenciado Luis Carlos Valdés, en representación de Transportes y Maquinarias Internacionales, S.A. (TRAMINTSA), 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.

El apoderado legal de la sociedad demandante, solicita a los señores Magistrados que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que declaren nula, por ilegal, la Resolución No. 213 de 27 de agosto de 1999, expedida por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, que

revocó las resoluciones No. 3536,3537,3538 y 3539, todas del 11 de agosto de 1999, a través de las cuales se otorgaban los certificados de operación No. SEL-57, SEL-58, SEL-59 y SEL-60, emitidos a favor de su mandante, así como todas las resoluciones confirmatorias.

Solicita además que se restaure la vigencia de los Certificados de Operación que fueron revocados y que se devuelva a la demandante las matrículas de circulación de sus vehículos.

II. Las normas que se aducen infringidas y el concepto en que se dicen vulneradas, son las que a seguidas se copian:

Según el demandante, se infringen los artículos 30 y 46 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, que a la letra establecen:

"Artículo 30: Cuando sea necesario crear nuevas líneas, rutas, piqueras o zonas de trabajo y en el acto de selección de contratista que se celebre para otorgar su concesión existan varias ofertas, la Autoridad la adjudicará a las personas naturales o jurídicas que, además de comprobar que cumplen con todos los requisitos contenidos en el pliego de cargos y especificaciones, demuestren en forma efectiva, poseer los recursos y la organización más calificada para cumplir las obligaciones derivadas de la concesión, así como la tarifa más conveniente para el usuario.

Las concesiones de líneas, rutas, piqueras o zonas de trabajo, sólo serán adjudicadas a personas naturales o jurídicas de nacionalidad panameña; y en el caso de estas últimas, siempre que su capital accionario sea de ciudadanos panameños. En igualdad de condiciones, se preferirá a quienes aparezcan registrados como concesionarios de otras líneas dentro de la misma ruta, o de rutas o piqueras adyacentes que pudieran verse afectadas y hubieran cumplido cabalmente con los términos y condiciones de sus respectivas concesiones."

- o - o -

"Artículo 46: Se reconocen las autorizaciones para la concesión y operación de las 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 No. 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."

Al explicar los supuestos conceptos de violación, el apoderado legal de la sociedad demandante, en lo medular argumenta que la Autoridad de Tránsito, se encontraba ante dos entes concesionarios que prestaban servicios distintos, uno de lujo y otro regular.

A juicio del demandante, se viola de manera directa, por indebida aplicación el artículo 46, de la Ley No. 34 de 1999, al conceder la disposición legal transcrita, seis (6) meses para que la sociedad demandante formalizara su reconocimiento como concesionario definitivo de la ruta que estaba utilizando.

Por otro lado señala, que el fundamento legal utilizado, artículo 18 de la ley 14 de 1993, no era aplicable, debido a que está reformado por el artículo 46 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, publicada en la Gaceta Oficial, el día 2 de agosto de 1999.

De igual forma aduce, se violan los artículos 10, 37 y 38 de la Ley No. 14 de 1993, transcritos en el libelo de la demanda, así como, el artículo 21 de ley No. 33 de 1946,

vigente para esa época, y los artículos 593 y 637 del Código Judicial.

El apoderado legal de la sociedad demandante, señala que si la Autoridad o el Ente Regulador, tenía dudas sobre el refrendo del Gobernador de la Provincia de Chiriquí en la Resolución No. 5-99 del Consejo Técnico Provincial de Transporte, debió negarse a otorgar los certificados de operación a la sociedad TRAMINTSA.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Por considerar que los conceptos de infracción se encuentran íntimamente relacionados entre sí, este Despacho se permite contestarlos de forma conjunta.

Se encuentra debidamente acreditado en autos que, mediante Resolución No.213 de 27 de agosto de 1999, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre resolvió acoger en forma favorable el recurso de reconsideración, presentado por la empresa Servicios de Transportes Interprovinciales, S.A., contra las Resoluciones dictadas por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, que concedían cuatro (4) certificados de operación a favor de la sociedad TRAMINTSA, resolviendo el Director General, revocar las Resoluciones No. 3536, 3537, 3538 y 3539 detalladas en la Resolución in examine, luego de considerar que existían otras empresas que ofrecían con eficiencia el servicio en la ruta Panamá-David; Panamá David-Frontera y David-Frontera, reconocidas por el Ente Regulador como prestatarias del Servicio de transporte en dichas rutas.

Consta en el expediente que para la fecha en que entró a regir el artículo 46 de la ley No. 34 de 1999, la empresa SERVICIOS DE TRANSPORTES INTERPROVINCIALES, S.A., mantenía la

condición y los derechos de concesionario definitivo de la ruta Panamá-David-La Frontera.

En cuanto a lo que dispone el artículo 30 de la ley in examine, la norma hace referencia a que es aplicable cuando se trata de concesión de nuevas rutas, líneas o piqueras, diferente a la situación de TRAMINTSA, por existir una concesión definitiva asignada a la sociedad Servicios de Transportes Interprovinciales, S.A.

Acerca de la supuesta violación de los artículos 37 y 38 de la Ley No. 14 de 1993, debemos señalar que carece de asidero jurídico la tesis de la sociedad demandante, al constatarse en el expediente, que la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, procedió a revocar las Resoluciones No. 3536, 3537, 3538 y 3539, en virtud de la impugnación presentada por la empresa Servicios de Transportes Interprovinciales, S.A., sociedad que mantenía la concesión definitiva de la ruta Panamá-David-La Frontera, lo que demuestra que la revocación no fue por ninguna de las causales señaladas en los artículos aducidos como violados, sino por solicitud formulada, por ende, mal puede considerarse infracción alguna contra estas normas de la ley 14 de 1993.

Sobre el particular, el Director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en su informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador, destaca lo siguiente:

"... Que mediante Resolución No. 213 de 27 de agosto de 1999, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (hoy día A.T.T.T.) acoge favorablemente el recurso presentado por la Empresa Servicios de Transportes Interprovinciales, S.A., y revoca las Resoluciones No. 3536, 3537, 3538 y 3539 de fecha 11 de agosto de 1999, por medio de la cual se expiden los

certificados de operación SEL 57, SEL 58, SEL 59 y SEL 60 respectivamente, los cuales sirven las rutas Panamá David Frontera, argumentando que la Resolución No. 05-99 emitida por el consejo técnico provincial de Chiriquí, la cual indicaba que se emitieran dichos cupos, tenía visto bueno del Gobernador de la Provincia de Chiriquí, lo que invalidaba y viciaba de ilegalidad todo el acto administrativo ya que además la misma se fundamentaba en el artículo 2 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, que reza así:

'Artículo 2: En aquellas rutas o zonas en las cuales las personas naturales o jurídicas no prestan o no pueden prestar el servicio o este servicio sea deficiente, el Estado asignará otro concesionario para asegurar el interés público, de acuerdo con lo establecido en esta ley, sin más limitación que la de no incurrir en arbitrariedad.'

Al respecto en su momento la Autoridad manifestó que el texto del artículo en referencia es claro y no da lugar a dudas al expresar que en aquellas rutas o zonas en las cuales las personas naturales o jurídicas no prestan o no pueden prestar el servicio o éste sea deficiente, que el Estado asignara otro concesionario y éste no es el caso, ya que existen otras empresas que prestan con eficiencia el servicio en la ruta Panamá- David; Panamá David- Frontera y David-Frontera, con cómodos y modernos transportes de lujo.

Posteriormente la empresa afectada interpone en tiempo oportuno formal recurso de reconsideración y apelación en contra de la resolución No. 213 y esta institución acoge dicho recurso el cual se resuelve mediante resolución No. 187 de 30 de junio de 2000, la cual en su parte resolutive confirma la resolución 213 de 27 de agosto de 1999, es decir mantiene la cancelación de los certificados de operación SEL 57, SEL 58, SEL 59 y SEL 60, basándose en que la empresa TRAMINT, S.A., no cumplió con los parámetros establecidos en el art. 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, en el sentido de que se trata de una organización transportista, creada

con posterioridad al término señalado en el art. 18...

Por tal razón no se le puede considerar como prestatario del servicio de transporte público de pasajeros, adicional mantiene lo manifestado en la Resolución 213 de 27 de agosto de 1999 en cuanto al visto bueno del Gobernador de la provincia de Chiriquí en la resolución del Consejo Técnico Provincial de Chiriquí. (Cf. 254 - 255)

Es importante resaltar, que el Director de la Autoridad de Tránsito, señala además, que los certificados de operación fueron solicitados por el **Sindicato de Conductores de Transporte Colectivo (SICOTRAC)**, prestatario del servicio de transporte colectivo en el área metropolitana, lo que imposibilita avalar unos certificados de operación cuya ruta a explotar es en el interior de la República.

Se encuentra debidamente acreditado en el expediente, que la empresa Servicios de Transportes Interprovinciales, S.A., está reconocida como concesionaria de la ruta Panamá-David y viceversa a través de la Resolución No. 41 de 1994.

De igual forma se encuentra acreditado en autos, el procedimiento que se utilizó para conceder los 4 certificados de operación a la empresa TRAMINT, S.A.

Los Magistrados que integraban el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, en lo medular de la Sentencia de 30 de noviembre de 1998, al referirse a la concesión de líneas, rutas o piqueras, concluyeron en lo siguiente:

"Esta Sala coincide con el criterio expresado por la parte interesada opositora de la demandante en cuanto a que la Resolución impugnada no viola los artículos 19 y 27 de la Ley No. 14 de 1993, ni el artículo 16 del Decreto Ejecutivo No. 186 de 28 de junio de 1993, porque estas normas no son aplicables al presente caso. Esto es

así, porque los precitados artículos se refieren específicamente a la concesión de líneas, rutas o piqueras y no a la concesión de certificados de operación o cupos y la Resolución No. 88 de 14 de mayo de 1996 no otorga la concesión de línea, ruta o piquera a la empresa Transporte y Turismo Panafrom, S.A. sino que le concede trece (13) certificados de operación o cupos para prestar el servicio de transporte terrestre público de Panamá a David y la frontera y viceversa. **Estas normas sólo obligan al otorgamiento mediante licitación pública de concesiones de líneas, rutas o piqueras, pero no es un requisito para otorgar certificados de operación o cupos.**

...

La mejor forma de garantizar la prestación de cualquier servicio es propiciar la libre competencia entre quienes están interesados en dedicarse a determinada actividad, en este caso la prestación del servicio de transporte terrestre público, cuya naturaleza es de sumo interés social, **para ello debe permitirse, cumpliendo con los requisitos legales y reglamentarios, que diferentes personas adquieran las concesiones para la prestación de los diferentes servicios que se requieren en la actividad del transporte terrestre público, y que se comprometan a prestarlo de forma eficiente, segura y ofreciendo precios cónsonos con la calidad y variedad del servicio.**

Inclusive en caso que un determinado concesionario preste un servicio eficiente y satisfactorio, es discrecionalidad del Ente Regulador, considerando la conveniencia de ello, permitir que también otros participen de esta actividad, siempre que se comprometan a prestarlo de igual o mejor forma, puesto que este proceso garantiza un constante mejoramiento del sistema y alternativas para los usuarios del servicio de transporte, lo que resulta beneficioso para el desarrollo de la economía del Estado en general y para los usuarios del servicio en particular.

En el caso del transporte público terrestre de las ciudades de Panamá a David y viceversa, el propio Consejo

Técnico de Transporte de la Provincia de Chiriquí recomendó al Ente Regulador que otorgará los nuevos cupos a la sociedad Transporte y Turismo Panafrom, S.A., porque el transporte en esa ruta confrontaba mas deficiencia (sic) y comodidad.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para conceder los certificados de operación o cupos, el numeral 5 de la Ley 14 de 1993, establece que corresponde a los Consejos Técnicos Provinciales, como organismos de apoyo al Ente Regulador, vigilar que se cumpla el procedimiento para la obtención de los certificados de operación o cupo, su traspaso y cambio de unidades, basado en los reglamentos que se dictan para tales efectos.

...

El Consejo Técnico de Chiriquí dio su concepto favorable para la expedición de trece (13) cupos a la empresa Transporte y Turismo Panafrom, S.A., y no existe prueba en el expediente que se pretermitieran los requisitos legales y reglamentarios para la expedición del acto impugnado."

Esta Procuraduría, considera que las disposiciones legales que regulan la materia son claras, por tanto, considera injustificable, que se adopten procedimientos, que contradicen lo dispuesto en la ley, provocando confusión, lo que justifica que tanto el demandante, como el tercero interesado que impugna la demanda, mantengan su tesis en relación con la controversia jurídica en estudio, las cuales son atendibles, por los perjuicios que significan para cada parte, por lo que consideramos prudente, atenernos a lo que se demuestre en la etapa probatoria.

Por otro lado, es importante señalar, que este Despacho, nuevamente constata que a pesar de existir disposiciones expresas en materia del servicio público de transporte de pasajeros, convergen situaciones que impiden se cumpla

estrictamente con las regulaciones vigentes, lo cual incide negativamente en esta actividad y consecuentemente perjudica a quienes adquieren compromisos con bancos y financieras, para dedicarse al servicio de transporte, poniendo en riesgo su inversión, precisamente a consecuencia de la inobservancia de la ley, en la que se advierte han incurrido particulares y funcionarios.

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 de las normas referentes a la concesión de nuevas rutas, líneas o piqueras, así como los certificados de operación o cupos, a fin de poner un alto a los abusos que se cometen en este sector.

Por otro lado, no parece existir un criterio uniforme, en los Consejos Técnicos Provinciales, ni en el Ente Regulador, al momento de otorgar los certificados de operación, tal y como se constata en este y otros procesos.

De la forma expuesta, contestamos el traslado de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Luis Carlos Valdés, en representación de Transportes y Maquinarias Internacionales, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 213 de 27 de agosto de 1999, dictada por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre.

IV. Derecho: Negamos el Invocado.

V. Pruebas: De las documentales presentadas, aceptamos los originales y las copias que se encuentran debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo de la actuación demandada, que debe ser solicitado al Director General de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre.

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 DE VISTA REVISADO POR MANUEL BERNAL

7 DE OCTUBRE DE 2003.