

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 900

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 5 de julio de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, quien actúa en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1241654 de 27 de junio de 2019, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**.

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

**Señor 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 el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, quien actúa en su propio nombre y representación, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 1241654 de 27 de junio de 2019**, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la cual se dispuso lo siguiente:

“ ...

CONSIDERANDO

Que a este despacho se ha dirigido el (la) señor(a) **OSCAR ALEXIS MARTINEZ GARCIA** propietario de certificado y mayor de edad, con CEDULA DE IDENTIDAD PERSONAL No. 9-204-561, solicita mediante el memorial del 27 JUNIO de 2019, se le conceda un Certificado de Operación: 9T00492 Grupo No. TAXI que ampara al vehículo: Marca NISSAN, Tipo SEDAN, Motor GA16848692V, Carrocería 3N1EB31S0ZK714785, Capacidad 5 ASIENTOS, Modelo SENTRA B-13, Año 2006. Para que opere en la ruta ZONA URBANA DE SAN FRANCISCO.

Que han cumplido con los requisitos exigidos por las disposiciones legales que regulan la expedición de Certificados de Operación de vehículos de transporte.

RESUELVE

Expedir Certificado de Operación 9T00492, a nombre de **OSCAR ALEXIS MARTINEZ GARCIA**.

Autorizar al señor Tesorero Municipal del Distrito de SAN FRANCISCO Provincia de VERAGUAS, para que expida placa comercial de transporte de pasajeros al vehículo arriba detallado." (Cfr. foja 8 del antecedente administrativo).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El demandante, manifiesta que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 3 del Reglamento para la Concesión de Certificados de Operación, aprobado por el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que señala, que los certificados de operaciones o cupos, podrán otorgarse, previa petición de la organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo, en su solicitud determinará la cantidad de certificados de operación y la Autoridad otorgará a toda persona natural o jurídica siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en ese artículo (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial);

B. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismos que en su orden, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y al vicio de nulidad absoluta en el que se incurre cuando se dictan actos con omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 6 y 7 expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, quien actúa en su propio nombre y representación, argumenta que la **Autoridad Nacional de**

Tránsito y Transporte Terrestre al emitir el acto administrativo acusado de ilegal, es decir la Resolución 1241654 de 27 de junio de 2019, adolece de la mayoría de los requisitos exigidos por la ley para su validación y vida jurídica; acotando como antes se señaló, que la simple presentación de los requisitos no avala a la entidad para la emisión de un acto administrativo, sino que los mismos deben ser eficaces y la simple carencia de uno de éstos invalida o hace intransitable administrativamente los demás, por lo que en derecho lo que corresponde a la falta de unos de los requisitos es denegar la solicitud de concesión de otorgamiento de certificado de operación (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial).

En cuanto al análisis del artículo 3 del Reglamento para la Concesión de Certificados de Operación, aprobado por el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que constituye una de las disposiciones que el demandante considera infringidas, el mismo establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 3: Los certificados de operación o cupos, podrán otorgarse, previa petición de la organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo, en su solicitud determinará la cantidad de certificados de operación y la Autoridad los otorgará a toda persona natural o jurídica siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la ley a saber:

1. Un estudio técnico y económico realizado por la concesionaria interesada y que justifique la necesidad de expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo. Dicho estudio deberá ajustarse a los parámetros que se establezcan en la reglamentación que dicte la A.T.T.T., y efectuado por profesionales idóneos en esta materia. Este estudio será evaluado y aprobado por la A.T.T.T. y la decisión será notificada a las concesionarias del área personalmente y las mismas tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse una vez concluida la notificación personal la Autoridad ratificará o revocará su decisión.

2. Memorial de solicitud. habilitado con timbres por un valor de cuatro balboas con 00/100 (B/.4.00) dirigida a la Autoridad. Dicha solicitud debe contener la siguiente información:

- a. Generales del solicitante.
- b. Características genéricas del vehículo,

- c. Línea o rutas en que se prestará el servicio.
3. Foto tamaño carnet del solicitante.
4. Fotocopia de cédula de identidad personal si se trata de persona natural o certificado de personería jurídica y representación legal si se trata de persona jurídica.
5. Prueba de la existencia del vehículo según el servicio que se pretende prestar los cuales son los siguientes:
 - a. Registro único vehicular.
 - b. Certificación del registro correspondiente,
 - c. Último recibo de pago del impuesto de circulación.
 - d. Revisado vehicular del año correspondiente.
6. Certificado de la personería jurídica y representación legal de la empresa u organización, concesionaria que hace la solicitud.
7. Fotocopia debidamente autenticada del contrato de concesión o constancia expedida por la Dirección de Asesoría Legal de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de que el mismo está en trámite. En su defecto podrá aportar copia debidamente autenticada de la resolución que lo reconoce como prestatario del servicio, expedida por la Autoridad.
8. Fotocopia autenticada del acta de la reunión de junta directiva o de la asamblea de la organización; mediante la cual se aprobó hacer la solicitud.

...

PARÁGRAFO: En aquellas rutas o zonas de trabajo en donde existan varias organizaciones concesionarias que presten el servicio, la distribución de los certificados de operación se realizará en forma equitativa." (Cfr. página 10 de la Gaceta Oficial 24,906 de 10 de octubre de 2003).

Visto lo anterior, debemos precisar que la ley dispone una serie de requisitos para la expedición de un certificado de operación destinado a operar el transporte selectivo, por lo que procederemos a evaluar si el cupo otorgado a **Jorge Issac Ceballos Rodríguez**, contenido en el acto administrativo impugnado, cumple con las formalidades establecidas en el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que reglamenta la concesión del certificado de operación.

De acuerdo al Informe Explicativo de Conducta, remitido a la Sala Tercera por el Director General de la **Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte**

Terrestre, mediante la Nota 325/DG-ATTT de 4 de marzo de 2021, se señala lo siguiente:

“... ”

1. El certificado de operación No. 9T-492, tiene su génesis en la expedición de la Resolución No. 1241654 del día veintisiete (27) del mes de junio de 2019. Dicho cupo nace en virtud al interés social y a la necesidad del servicio, conforme lo establece el artículo 1 de la Ley 14 de 1993.

Este tipo de concesión para la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros así mismo está regulada, entre otras disposiciones, por el Decreto Ejecutivo N° 186 de 28 de junio de 1993, 'Por el cual se reglamenta la Ley 14 de 26 de mayo de 1993' (G.O.22320 de 2 de julio de 1993); por el Resuelto N° 167 de 29 de junio de 1993, 'Por el cual se reglamentan los trámites, procedimientos y requisitos concernientes a la concesión del Certificado de Operación en la Dirección General de Tránsito y Transporte Terrestre' (G.O. 22,320 de 2 de julio de 1993); por el Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, 'Por el cual se Reglamenta la Concesión de Certificado de Operación' (G. 0.24906 de 10 de octubre de 2003).

2. El certificado de operación reúne los requisitos contemplados en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 543 del 8 de octubre de 2003, concatenado con lo dispuesto en el artículo 3 de la citada excerta legal:

Art. 2 del Decreto Ejecutivo N° 543 del 8 de octubre de 2003:

'Todo certificado de operación o cupo debe contener la siguiente información:

1. El número que le corresponda ha dicho certificado de operación, según el servicio que preste.

2. El nombre completo del concesionario del certificado de operación, que podrá ser una persona natural o jurídica.

3. El número de cédula de la persona natural o los datos de inscripción en el Registro Público cuando se trate de persona jurídica.

4. La dirección residencial y el número de teléfono del concesionario.

5. El nombre y cédula del representante legal, cuando se trate de persona jurídica.

6. El nombre de la organización bajo la cual operará el certificado de operación, a la cual debe pertenecer el concesionario, cuando se trate de personas naturales.

7. Descripción del recorrido de la ruta o zona de trabajo en el que operará el certificado de operación.

8. Clasificar su radio de acción.

9. Datos del vehículo con el cual se prestará el servicio.

10. Señalar si pesa algún gravamen sobre el vehículo y si el certificado de operación, es objeto de una garantía real, o cedida a una entidad de arrendamiento financiero.

11. Nombre del distrito y la provincia en donde se ubica la ruta o zona de trabajo,

12. Fecha de expedición del certificado y fecha del último trámite realizado con relación a dicho certificado.

13. Número y fecha de la resolución que autorizó la expedición del certificado de operación.

14. La firma del Director General de la Autoridad o del funcionario que él designe mediante resolución motivada.'

3. Es menester señalar que el precitado Certificado de Operación que opera en la Zona urbana de Sanfrancisco no cuenta con Estudio Técnico. En los archivos del Departamento de Concesiones de la Dirección de Transporte Terrestre solo consta un Estudio Técnico que se presentó en el año 2012, el cual refleja la necesidad del servicio en las zonas de: Atalaya, Cañazas, Las Palmas, Montijo, San Francisco, Calobre, La Mesa, Mariato, Río de Jesús y Santa Fe.

La Zona urbana de San Francisco cuenta en la actualidad cuatro (4) Certificados de Operación, los cuales brindan el servicio de transporte de pasajeros, en su modalidad selectiva.

..." (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

Según se desprende de las constancias procesales, mediante el Memorial de 16 de mayo de 2019, el señor **Oscar Alexis Martínez**, por medio del representante legal del Sindicato de Conductores de Taxis Independientes de Veraguas,

(SICOTIVE), solicitó ante la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre un Certificado de Operación en la modalidad 9T00492 Grupo No. TAXI; a favor del vehículo: "...Marca NISSAN, Tipo SEDAN, Motor GA16848692V, Carrocería 3N1EB31S0ZK714785, Capacidad 5 ASIENTOS, Modelo SENTRA B-13, Año 2006. Para que opere en la ruta ZONA URBANA DE SAN FRANCISCO (Cfr. fojas 8 y 9 del antecedente administrativo).

Lo anterior, trajo como consecuencia la emisión de la Resolución 1241654 de 27 de junio de 2019, acusada de ilegal, por cuyo conducto se decidió expedir el Certificado de Operación 9T00492 descrito en el párrafo que precede (Cfr. foja 9 del antecedente administrativo aportado).

Por otra parte, el Magistrado Sustanciador al admitir la demanda en estudio, por medio de la Providencia de 24 de febrero de 2021, ordenó correr traslado de la misma a **Oscar Alexis Martínez**, quien a través de su apoderada judicial, la firma **Isthmus Legal Services**, sociedad civil de abogados, contestó la misma, oponiéndose en los hechos medulares (Cfr. fojas 27 a 30 del expediente judicial).

De igual forma, con su escrito de contestación el apoderado judicial del Tercero, aportó la siguiente documentación:

1. Copia simple de la Certificación del Registro Público de la existencia de la firma de abogados ISTHMUS LEGAL SERVICES, cuyo socio y representante legal es el abogado Jesús Martín Camaño Castillo (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

El recurrente solicitó, a su vez, que la Sala Tercera oficie al **Director Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre** para que remita lo siguiente:

1. Copia del listado con número y propietarios de los Certificados de Operación vigentes otorgados por al A.T.T.T. en la Zona Urbana de San Francisco y las prestatarias que avalan dichos certificados.

2. Certifique a este despacho las prestatarias reconocidas por la A.T.T.T. para la explotación de servicios selectivos de pasajeros en la Zona Urbana de San Francisco, y en la Provincia de Veraguas.

En esa misma línea, **se solicitó citar a Oscar Alexis Martínez García** titular del Certificado de Operación Taxi 9T492 para operar en la Zona Urbana del distrito de San Francisco, Provincia de Veraguas (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En cuanto a las pruebas promovidas por el Licenciado Guillermo Jiménez Miranda, consideramos que las mismas son ineficaces e inconducentes; al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, pues estimamos que las mismas se apartan del hecho que se discute en el proceso que ocupa nuestra atención, **que consiste en el cumplimiento o no del requisito de la elaboración del estudio técnico, para la obtención del certificado de operaciones.**

Al respecto, esta Procuraduría advierte que la documentación antes descrita y la Nota 325 DG-ATTT de 4 de marzo de 2021, emitida por la Dirección de Transporte Terrestre de la **Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre**, a través de la cual se remiten la actuación de la entidad y la **documentación aportada por el Tercero en su escrito de contestación**, nos permite colegir que, en efecto, **no se cumplió con el requerimiento establecido en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003**, para la concesión del Certificado de Operación 9T492, a nombre de **Oscar Alexis Martínez García**, otorgado mediante la Resolución 1241654 de 27 de junio de 2019, acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 12-23 del expediente judicial).

Esto es así, toda vez que no se evidencia que la concesionaria interesada haya sustentado mediante un estudio técnico y económico la necesidad de emitir un nuevo certificado de operación, tal como lo exige el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, como tampoco la constancia de la distribución equitativa entre los prestatarios del área de trabajo de certificados de

operación, llevada a cabo con la participación de todas las organizaciones que prestan el servicio público de transporte en la provincia de Veraguas, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 3 del citado cuerpo normativo.

La Sala Tercera ha tenido la oportunidad de pronunciarse en casos similares. En tal sentido, en la Sentencia de 24 de marzo de 2009, la misma señaló a propósito de lo anterior:

“Sobre este aspecto, es importante señalar que de foja 15 a 17 del expediente consta el Informe de 16 de noviembre de 2004, elaborado por el jefe y el auditor asistente del Departamento de Auditoría Interna de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y de foja 20 a 25 el Informe en Torno a la Factibilidad de incrementar la Oferta de 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, ambos 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 expedir nuevos certificados de operación, tal como lo establece el numeral 1 del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003.

Dicha situación evidencia la omisión de requisitos de procedimiento exigidos previamente por el Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003, los cuales son encaminados a proteger los derechos e intereses de la colectividad.

La Resolución No. 013562 del 31 de agosto de 2004, emitida por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, violó el debido proceso al no cumplir con los requisitos establecidos para la tramitación de los certificados de operación en el Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003 porque ha quedado evidenciado que el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre expidió el Certificado de Operación No.6T-376 con prescindencia u omisión de trámites fundamentales como lo es el hecho de haber omitido con la solicitud la presentación del estudio técnico y económico que fundamentara la emisión de nuevos certificados de operación, lo que conlleva darle traslado al resto de los concesionarias del área para que comparezcan a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre con el objeto de emitir su criterio, tal cual lo establece el numeral 1 del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003 que preceptúa lo siguiente:

‘Artículo 3: Los certificados de operación o cupos, podrán otorgarse, previa petición de la organización transportista que sea concesionaria

de la ruta o zona de trabajo, en su solicitud determinará la cantidad de certificado de operación y la Autoridad los otorgará a toda persona natural o jurídica siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la ley a saber:

1. Un estudio técnico y económico realizado por la concesionaria interesada y que justifique la necesidad de expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo. Dicho estudio deberá de ajustarse a los parámetros que se establezca en la reglamentación que dicte la A.T.T.T. y efectuado por profesionales idóneos en esta materia.

Este estudio será evaluado y aprobado por la A.T.T.T. y la decisión será notificada a las concesionarias del área personalmente y las mismas tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse una vez concluida la notificación personal, la Autoridad ratificará o revocará su decisión.'

En este mismo orden de ideas el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000 establece lo siguiente:

'Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se agraven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distinta de aquellos que fueron formulado al interesado.'

La Sala ha podido constatar la vulneración de las normas citadas en el libelo de demanda.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE ES NULA POR ILEGAL la Resolución No. 013562 del 31 de agosto de 2004, emitida por el Director

General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre mediante la cual se otorga el Certificado de Operación No. 6T-376 a Felipe Sánchez González.”

Todo lo antes explicado, nos permite determinar que la Resolución 1241654 de 27 de junio de 2019, acusada de ilegal, **vulneró el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, y en consecuencia, los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, debido a que fue dictada en contravención de los principios del debido proceso y estricta legalidad al no cumplir con los requisitos para la tramitación de los certificados de operación establecidos en el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003; ya que de acuerdo con la información que reposa en el expediente judicial, se observa que la entidad demandada expidió el Certificado de Operación 9T00492 con prescindencia de trámites fundamentales, en este caso, la omisión del estudio técnico y económico que fundamentara la emisión de nuevos certificados de operación, que conlleva darle traslado al resto de las concesionarias del área para que comparezcan a la **Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre** con el objeto de emitir su criterio.

De acuerdo a lo señalado por el administrativista colombiano, Jaime Orlando Santofimio, en su obra Tratado de Derecho Administrativo – Tomo II (Acto Administrativo), manifiesta a propósito de lo anterior:

“De acuerdo a la doctrina, cabe señalar que la nulidad es la sanción al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección del acto jurídico. Se concreta esta penalidad en el desconocimiento de cualquier efecto jurídico a la manifestación de voluntad expresada con infracción a los necesarios requerimientos legales. Resulta evidente que si el ordenamiento prescribe condiciones de admisibilidad jurídica de una actuación que se proyecta al mundo del derecho, debe así mismo indicar los mecanismos de protección para que sus previsiones no sean desconocidas. La doctrina identifica precisamente a la nulidad en los términos anteriormente expuestos. Para Alessandri Besa, la nulidad es ‘...la sanción legal establecida para la omisión de los requisitos y formalidades que las leyes prescriben para el valor de un acto [...] la ley, por lo general, sanciona siempre la omisión de los

requisitos que ella considera indispensables para que un determinado acto jurídico produzca todos los efectos que le son propios...'

De lo expuesto se desprende que la teoría tradicional ha caracterizado la nulidad como una natural privación de los efectos jurídicos del acto; una sanción nacida de la omisión o incumplimiento de los requisitos o elementos indispensables para la realización del acto y una consecuencia indubitable del estricto origen legal. De los elementos identificadores podemos concluir que la nulidad se genera en el ámbito de la formación del acto, es decir, en anomalías de los elementos que deben concurrir para la validez del acto administrativo, pero que tiene efectos indudables en el mundo de la eficacia del acto especialmente en cuanto a su ejecutoria." (Santofimio, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo – Tomo II (Acto Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 4ta. ed., Bogotá 2003, p.227 y siguiente) (Lo resaltado es nuestro).

Por las consideraciones antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución 1241654 de 27 de junio de 2019**, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 107512021