

Panamá, 5 de abril de 2000.

Licenciado  
**Carlos Harris**  
Director de la Autoridad  
del Tránsito y Transporte Terrestre.  
E. S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones Constitucionales y Legales y en especial como Asesores Jurídicos de los servidores públicos administrativos que consulten nuestro parecer, me permito ofrecer respuesta a su Nota ALT/55 de fecha 25 de febrero de 2,000 recibida en nuestras oficinas el día 14 de marzo del presente y en la cual tuvo a bien solicitar nuestra opinión respecto a lo siguiente:

*“La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre antes Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre otorgó a un número plural de personas, certificados de operación para vehículos de transporte colectivo. La carretera correspondiente a la ruta otorgada aún estaba en construcción por lo que los vehículos amparados con los certificados de operación no podían circular y por tanto explotar la ruta. Con posterioridad, la misma autoridad dicta otra resolución que cancela los Certificados de Operaciones otorgados, cuando todavía no había finalizado la construcción de la carretera, fundada entre otras cosas, sobre el hecho de que no se podían otorgar “Certificados de Operación” en una ruta inexistente.”*

**Preguntas: 1. Se suspende el efecto de una Resolución contra la cual se han interpuestos Recursos de Reconsideración con apelación en subsidio?**

**2. Se suspenden los efectos de una Resolución que tiene pendiente algunas notificaciones? Para todas las partes? O para los que no se han notificado?**

**3. Tiene efecto suspensivo la resolución que canceló cupos para los vehículos que nunca operaron antes de la fecha de su notificación? Se debe suspender la circulación de esos buses? Se debe permitir que operen hasta que se ejecutorie la Resolución?**

**4. Es viable que el recurso de apelación se otorgue en efecto devolutivo en este caso?**

### **OPINIÓN DE ASESORÍA LEGAL DE LA AUTORIDAD DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE.**

*“Según el criterio del Departamento de Asesoría Legal de dicha entidad, a pesar de que contra la Resolución que cancela los Certificados de Operación, se han presentado recursos de Reconsideración con Apelación en subsidio y hay algunas personas que no han sido notificadas, todo lo cual indica puede suspender sus efectos, consideramos que en este caso particular no puede ser aplicado este dictamen, por lo siguiente:*

*a- Cuando se expedieron las resoluciones que confieren los cupos no existía la carretera o ruta por donde debían circular los vehículos.*

*b- Al expedirse la resolución por la cual se cancelan los cupos, los vehículos que se amparan con dichos cupos tampoco circulaban ya que la carretera no estaba operativa”.*

*En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, Orgánica de la Jurisdicción*

*Contencioso Administrativa regula los recursos gubernativos a que tienen derecho todos los administrados. Así, el artículo 20 de la Ley 33 de 1946, dispone:*

*“Artículo 20. Por la vía gubernativa proceden los siguientes recursos en los asuntos administrativos de carácter nacional:*

- 1. El de reconsideración ante el funcionario administrativo de la primera instancia, para que se aclare o modifique o revoque la resolución;*
- 2. El de apelación, ante el inmediato superior, con el mismo objeto;”*

*Sobre el concepto de recurso gubernativo el jurista panameño Lic. Raúl Trujillo, acotó lo siguiente:*

*“El recurso gubernativo, que muchos autores han denominado procedimiento administrativo o vía gubernativa, es el trámite imprescindible y obligado al cual el particular tiene necesidad de ocurrir cuando considera que la administración ha violado su derecho, antes de concurrir a los tribunales ordinarios o especiales, según la legislación, para que le sean subsanados los daños que ha sufrido. Es, si se quiere aceptar, una reclamación del particular frente a la administración, para que ella misma se encargue de volver las cosas al estado de derecho, esto es, el medio por el cual se substancia en vía gubernativa las reclamaciones de los particulares contra el Estado o, mejor dicho, el medio por el cual se ejercita la vía jurisdiccional en asuntos de interés público ya que se trata de actos lesivos al derecho, siendo el requisito un pleito contra la administración como personalidad jurídica.” (TRUJILLO MIRANDA, Raúl., Recursos Gubernativos, Anuario de Derecho N°. 4, Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias de Políticas de la Universidad de Panamá. 1959-60, p.61).*

*Por otro lado, el Dr. Olmedo Sanjur, Ex procurador de la Administración, al definir los recursos administrativos nos dice:*

*“Descartando los impropiaamente denominados ‘recursos informales’ los administrados constituyen- como antes se indicó- un medio directo de defensa, que puede utilizar o ejercitar la persona afectada por un acto administrativo concreto. Son, pues, un medio de impugnación que puede utilizar sólo la persona agraviada por el acto, dentro de cierto término y acogiéndose a la establecida por la Ley, para lograr la revisión del acto, si es fundada su pretensión, obtener su anulación, revocación, modificación o aclaración por virtud de una nueva decisión de la propia Administración.” (SANJUR, Olmedo., Anuario de Derecho. N°12. Centro de Investigación Jurídica. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad. 1983., p.17).*

*De las definiciones reproducidas, se extrae con meridiana claridad, que los administrados pueden ejercer dichos recursos dentro de un Estado de Derecho, y ello es así, porque a través de los mismos se permite rectificar, modificar oportunamente las decisiones que haya tomado la administración y por otro lado, el particular pueda satisfacer sus pretensiones mediante la utilización de éstos. (Tomado de la Consulta N°130 de 10 de julio de 1995)*

*Es importante señalar, que de las Resoluciones que afecten derechos subjetivos de los administrados o particulares, deberán notificarse personalmente dentro de los cinco (5) días siguientes a su expedición, señalando los recursos que por vía gubernativa procedan. Veamos lo que disponen los artículos 29 y 34 de la Ley 135 de 1943 sobre el particular.*

***“Artículo 29.** Las resoluciones que ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional deben notificarse personalmente al interesado, o a su representante o apoderado, dentro de los cinco días siguientes a su expedición, debiendo expresarse los recursos que por la vía gubernativa procedan y el término dentro del cual deban interponerse, todo bajo la responsabilidad del funcionario correspondiente.”*

***“Artículo 34.** De uno u otro recurso o de ambos, podrá hacerse uso dentro de cinco días útiles a partir de la notificación personal o dentro de los cinco días de*

fijación del edicto, cuando hubiere lugar a ello.”(Resaltado Nuestro)

Con relación a la primera situación, se observa que, el artículo bajo examen esté expresando que el término de cinco días es para hacer uso “de uno”, es decir, (por el orden en que aparecen en el artículo 33 de la Ley 135 de 1943) del recurso de reconsideración. Luego entonces, si el término corre (por mandato legal) a partir de la notificación, no es necesario, expedir una resolución que conceda este recurso y el interesado contará con cinco días a partir de la notificación (personal o por edicto) para sustentarlo. No está de más aclarar que de acuerdo a la norma el recurso procede siempre.

Respecto de la segunda situación: El mencionado artículo 34 dispone que el término de cinco días contados a partir de la notificación personal o por edicto, también sirve para hacer uso “de otro”, o sea, nuevamente, por el orden en que aparece (artículo 33 de la Ley 135 de 1943) el recurso de apelación. Consideramos que igual procede la sustentación sin menor trámite, por ministerio de la Ley en esta situación, es decir, no se requiere expedición de resolución concediendo el recurso e indicando el término de sustentación, debiendo el interesado sustentar su recurso de apelación en el término señalado.

Por su relación con este tema, nos permitimos reproducir parcialmente el auto de 29 de enero de 1992, expedido por la Sala Tercera de Corte Suprema de Justicia. Cuyo texto se lee así:

“De acuerdo con las constancias procesales, el demandante anunció el recurso de reconsideración y apelación en subsidio al momento de notificarse el 23 de agosto de 1991, o sea, dentro del término de cinco días útiles a partir de dicha notificación personal, como se establece en el artículo 21 de la Ley 33 de 1946, pero ese anuncio no reúne la forma que para la interposición del recurso de reconsideración señala el artículo 1115 del Código Judicial. Esta norma preceptúa que el mencionado recurso debe presentarse mediante escrito en el cual se expresen las razones o motivos de la impugnación. Por tanto, el mencionado

**recurso no puede estimarse oportunamente presentado**”.(Resaltado Nuestro)

De igual manera, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Fallo de 17 marzo de 1995, acotó lo siguiente en materia de recursos administrativos. Veamos:

“Lo anterior obedece al hecho de que por tratarse de una acción encaminada a obtener la reparación de derechos subjetivos, el término para incoar la misma ante esta Superioridad era de dos meses contados a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda. Vemos entonces que a la recurrente se le notificó del acto administrativo acusado de ilegal, el día 3 de enero de 1995 (Cfr. Fs. 3-5 del expediente), y no es hasta el día 7 de marzo de 1995, transcurridos más de dos meses, cuando interpone la acción de plena jurisdicción, pese haber anunciado recurso de reconsideración con apelación en subsidio en la instancia gubernativa, y no haberlo sustentado dentro del término legal estipulado en el artículo 34 de la Ley 135 de 1943, reformado por el artículo 21 de la ley 33 de 1946, esto es, dentro de cinco días útiles a partir de la notificación personal.

Por tanto, al no haber hecho uso del referido recurso en debida forma, su oportunidad para interponer la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, le prescribió el 3 de marzo de 1995.

Conviene es destacar que en el presente caso, por tratarse de un acto administrativo expedido por autoridad máxima de la esfera administrativa correspondiente, (Ministerio de Educación), el recurso de reconsideración anunciado y no sustentado, no era indispensable para agotar la vía gubernativa. Así se ha pronunciado la Sala en Autos de 18 de junio de 1993 y de fecha más reciente, de 10 de marzo de 1995.) (Destacado de la Procuraduría)

Del Fallo reproducido se extrae, que las partes pueden acudir directamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo cuando el que dictó la resolución fue la autoridad máxima de la esfera administrativa correspondiente.

Vale recalcar, que la resolución, o acto que le pone fin a una actuación administrativa debe cumplir estrictamente las exigencias del citado artículo 29 de la Ley 135 de 1943. No obstante, el artículo 30 de las tantas veces citada ley 135, dispone que deberán **notificarse personalmente** todas las resoluciones relativas a negocios en que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular.

Sin embargo, en caso de no poder notificarse personalmente a las partes, se fijará un edicto en papel común en lugar público del respectivo despacho por el término de cinco días, con inserción de la parte dispositiva de la resolución y con las previsiones mencionadas en el artículo 31 de la Ley 135 de 1943.

Por otro lado, cabe destacar, que la consulta bajo examen, no especifica con claridad, si se trata de un grupo de transportistas amparados por sindicatos o si son algunos propietarios de buses los afectados por la Resolución que cancela los certificados de operaciones; este despacho advierte, que sea la condición que fuere, la Resolución en comento, debe ser notificada personalmente, a todos para que cada uno, ya sea a título individual o colectivo ejerza los recursos administrativos respectivos.

Corresponderá a la administración (Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre) en todo caso, contestar los recursos interpuestos por cada uno de los propietarios o concesionarios afectados.

Expuestas las anteriores aclaraciones, entramos a responder las interrogantes en el orden precedente.

De conformidad con el artículo 37 de la Ley 135 de 1943, la apelación deberá otorgarse en el efecto suspensivo, salvo lo que

para casos especiales dispone la Ley. De igual manera, el artículo 39 a, de la precitada Ley, enfatiza que las reglas del presente capítulo no se aplicarán cuando las leyes o los decretos establezcan un procedimiento especial para el trámite de los negocios en cualquier dependencia de la Administración. En este último caso, regirá el procedimiento especial.

Como quiera que, ni la Ley N°34 de 1999, que crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, ni la Ley 14 de 1993, ni sus Decretos, y Reglamentos establecen los Recursos que proceden y sus efectos (en materia de Cupos o Certificados de Operaciones), se aplicará lo regulado en la Ley 135 de 1943 para esos efectos.

No obstante, en materia de notificación se tomará en cuenta lo estipulado en el artículo 47 de la Ley N°.34 de 1999, publicado en Gaceta Oficial N°23,854 de 2 de agosto de 1999. Veamos:

**“Artículo 47.** Las resoluciones de la Autoridad que cancelen u otorguen certificados de operación, **se notificarán personalmente a los interesados.** En caso de que la notificación no pudiera hacerse efectiva según lo previsto en el párrafo anterior, la Autoridad procederá a fijar un edicto en el lugar de la terminal o piquera a la que pertenezca el transportista. Vencido el término de cinco días a partir de la fijación del edicto, se entenderá hecha la notificación para todos los efectos legales que correspondan.”.

Una vez, notificadas las partes e interpuestos los recursos de reconsideración y apelación, se entenderá que los efectos de la Resolución impugnada quedan suspendidos hasta tanto se resuelva el recurso en mención ante el superior jerárquico. Resuelto el citado recurso, los efectos suspensivos de la resolución impugnada cesarán.

En la segunda interrogante, podemos señalar que los efectos de una resolución no se suspenden, hasta que se

notifiquen a las partes y éstas a su vez, hayan interpuesto los recursos que le concede la Ley; a partir de allí, es que se produce realmente la suspensión de los efectos de la resolución impugnada.

Advertimos que para que una Resolución quede debidamente ejecutoriada, deberá notificarse a todas las partes afectadas, de lo contrario, dicha resolución no produce efecto jurídico alguno.

En cuanto a la tercera interrogante, debo indicar que ya fue absuelta en anteriores párrafos. Sin embargo, recomendamos a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, resuelva los recursos interpuestos, para que cesen los efectos de la suspensión de la resolución, mientras esto no se absuelva se permite que los vehículos operen hasta que el superior jerárquico, resuelva el recurso de apelación.

La última pregunta hace referencia a "sí es viable que el recurso de apelación se otorgue en el efecto devolutivo", somos de opinión que no es viable, por que ni la Ley que crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que modifica la Ley 14 de 1993, ni la Ley N°135 de 1943, Contencioso Administrativa, lo contempla para estos casos; vale recordar, que en virtud del principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley les permiten.

En esta forma espero haber absuelto satisfactoriamente su consulta, me suscribo de usted, con la seguridad de nuestro respeto y consideración.

Original }  
Firmado } Llda. Alma Montenegro de Fletcher  
          } Procuradora de la Administración

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

AMdeF/20/cch.