

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1058

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de agosto de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación del **Sindicato de Conductores de Taxi de Santiago (SICOTASA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.1242166 de 28 de junio de 2019, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante la cual se otorgó el Certificado de Operación No.9T00508, a nombre de Yarisel Melineth González García, para la ruta Zona Cañera Cruce de Ocú, y se hagan otras declaraciones.

**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. Cuestión Previa.

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por el Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, en nombre y representación del **Sindicato de Conductores de Taxi de Santiago (SICOTASA)**, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No.1242166 de 28 de junio de 2019**, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, y que se cancele el Certificado de Operación No.9T00508, otorgado a nombre de Yarisel Melineth González García, para la ruta Zona Cañera Cruce de Ocú. Es importante indicar, que con la presente demanda el Sindicato demandante presentó un antecedente, que contiene una serie de documentos autenticados por la autoridad demandada y que guardan relación con el expediente de

tramitación del Certificado de Operación antes mencionado (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de ocho (8) de marzo de dos mil veintiuno (2021)**, admitió la demanda y le corrió traslado al Director General de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la celebración de la **Resolución No.1242166 de 28 de junio de 2019** (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En ese sentido, mediante la Nota No.435 DG-ATTT de 22 de marzo de 2021, recibida el 24 de marzo de 2021, en la Secretaría de la Sala Tercera, la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** remitió al Tribunal su Informe Explicativo de Conducta (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Resolución de ocho (8) de marzo de dos mil veintiuno (2021), fue admitida como tercera interesada **Yarisel Melineth González García**, quien a través de su apoderada judicial, la firma forense Isthmus Legal Services, contestó la demanda, oponiéndose a la pretensión; sin embargo, no aportó ningún elemento probatorio que permitiera determinar de manera clara y objetiva si la prenombrada cumplió o no con los requisitos para la obtención del certificado de operación que le fue otorgado (Cfr. fojas 22 a 26 del expediente judicial).

II. Acto acusado de ilegal.

Este Despacho considera oportuno transcribir, para los efectos del análisis correspondiente, la parte pertinente de la **Resolución No.1242166 de 28 de junio de 2019**, cuyo texto señala lo siguiente:

“ ...

CONSIDERANDO

Que a este despacho se ha dirigido el (la) se?or (sic)
(a) **YARISEL MELINETH GONZÁLEZ GARCÍA** propietario de certificado y mayor de edad, con CÉDULA DE IDENTIDAD PERSONAL No. 9-726-18 solicita mediante el memorial del 03 de MARZO de 2019, se le

conceda un Certificado de Operación: 9T00508 Grupo No. TAXI que ampara al vehículo: Marca MITSUBISHI, Tipo PICKUP, Motor 4D56UCBH2732, Carrocería MMBJRKB409D009032, Capacidad 5 ASIENTOS, Modelo L200, Año (sic) 2009. Para que opere en la ruta ZONA CAÑERA CRUCE DE OCU.

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 9T00508, a nombre de **YARISEL MELINETH GONZÁLEZ GARCÍA**.

Autorizar al señor (sic) Tesorero Municipal del Distrito de SANTIAGO Provincia de VERAGUAS, para que expida placa comercial de transporte de pasajeros al vehículo arriba detallado.

...” (Cfr. foja 11 del antecedente presentado por la demandante).

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

El Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez** manifiesta que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación, que señala, respectivamente, los requisitos para otorgar los certificados de operación o cupos para prestar el servicio público de transporte de pasajeros, entre los cuales está contar con un (1) 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; y que en éstas últimas, en donde existan varias organizaciones concesionarias que presten el servicio, la distribución de los certificados de operación se realizará en forma equitativa (Cfr. fojas 6-9 del expediente judicial); y

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 9 y 10 del expediente judicial).

IV. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el apoderado especial del Sindicato demandante, el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, argumenta que la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** al emitir la **Resolución No.12421266 de 28 de junio de 2019**, acusada de ilegal, infringió de forma directa lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento para la concesión de certificados de operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, pues esa norma establece los requisitos que deben aportar los interesados para obtener por parte de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** un Certificado de Operación para la prestación del servicio de transporte; requisitos estos que, según el Sindicato demandante, operan de forma sistemática y concatenada uno del otro para su validez, lo que de forma conjunta determina la aceptación o rechazo, de las solicitudes de concesión de certificados de operación, por parte de la autoridad demandada.

Así también señala el accionante que, la precitada excerta legal establece la obligación de presentar un estudio técnico que justifique la necesidad de expedir un cupo y realizar una evaluación de ese estudio por parte de la entidad demandada, igualmente, que ésta notifique personalmente a las concesionarias del área para que tengan la oportunidad de oponerse; sin embargo, a su juicio, no se cumplió con estos requisitos; por lo que estima que la omisión por parte de dicha institución constituye un vicio de nulidad absoluta, por transgresión de los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 6-9 del expediente judicial).

V. Posición de la entidad demandada.

Al respecto, el informe explicativo de conducta, remitido a la Sala Tercera por el Director General de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante la Nota No.435-/DG-ATTT de 22 de marzo de 2021, señala que el otorgamiento de dicho cupo

nació producto del interés social y la necesidad del servicio, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 14 de 1993, la cual regula el transporte terrestre público de pasajeros (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Asimismo indica, que el Certificado de Operación otorgado a **Yarisel Melineth González**, en virtud de la **Resolución No.1242166**, cumple con los requisitos contemplados en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, el cual se refiere a la información que debe contener el mencionado certificado (Cfr. foja 17 - 18 del expediente judicial)

Aunado a lo anterior, dentro de dicho informe de conducta la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, señala con meridiana claridad que el Certificado de Operación otorgado a **Yarisel Melineth González**, no cuenta con el Estudio Técnico y Económico que exige el numeral 1 del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003. (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme advierte este Despacho, el Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003, dispone una serie de requisitos para la expedición del cupo destinado a operar el transporte selectivo, por lo que procederemos a evaluar si el certificado de operación otorgado a **Yarisel Melineth González**, a través del acto administrativo impugnado, cumple o no con las formalidades establecidas en el artículo 3 del texto reglamentario antes mencionado, y que constituye una de las disposiciones que el demandante considera infringidas, el cual 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 de 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 presta el servicio.**
3. **Foto tamaño carnet del solicitante.**
4. **Fotocopia del cédula de identidad personal si se trata de persona natural** o certificado de personaría jurídica y representante 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. Recibo vehicular del año correspondiente.
6. Certificado de la persona 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 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 9-10 de la Gaceta Oficial 24,906 de 10 de octubre de 2003). (El destacado es nuestro).

De las evidencias anteriores, se infiere que la norma citada establece los requisitos para que la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** conceda a una persona natural un certificado o cupo para la prestación del servicio selectivo de pasajeros, los cuales verificamos a fin de determinar si previo a la emisión de la **Resolución No.1242166 del 28 de junio de 2019**, que constituye el acto acusado, se cumplieron con dichos requerimientos legales.

De acuerdo con las constancias procesales, observamos que con el libelo el Sindicato demandante presentó un antecedente, que contiene los siguientes documentos:

1. Copia de la copia del revisado vehicular del año 2019, correspondiente al auto tipo Pick Up, marca Mitsubishi, modelo L200, año 2009, placa única No.855211.
2. Copia de la copia del seguro de automóvil emitido por la Compañía Internacional de Seguros, S.A., para el vehículo tipo Pick Up, marca Mitsubishi, modelo L200, año 2009, placa única No.855211.
3. Copia de la copia de cédula de identidad personal de la señora Yarisel Melineth González García.
4. Copia de la copia del último recibo de pago del impuesto de circulación del vehículo con placa única No.855211.
5. Copia de la copia del Registro Único de Propiedad Vehicular del auto tipo Pick Up, marca Mitsubishi, modelo L200, año 2009, placa única No.855211.
6. Copia de la copia del permiso provisional de transporte otorgado a Yarisel Melineth González García para operar el vehículo con placa 855211, válido del 24 de junio al 31 de diciembre de 2019.

7. Copia de autenticada de la nota de 16 de mayo de 2019, suscrita por los señores Lauro González P. como Presidente y Leonel Batista C., como secretario de Actas y Correspondencia, ambos del Sindicato de Conductores de Taxis Independientes de Veraguas.
8. Copia de la copia de la solicitud de trámite de transporte terrestre No.2019-832791, presentada por Yarisel Melineth González García.
9. Copia de la copia de la Resolución No.1242166 del 28 de junio de 2019.
10. Copia de la copia del Certificado de Operación No.9T00508 otorgado a Yarisel Melineth González García, para operar el vehículo con placa 855211.

De los documentos antes listados, se puede indicar que, la beneficiaria del **Certificado de Operación No. 9T00508, no cumplió con ciertos requisitos exigidos en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003**, los que detallamos para una mejor referencia:

1. El 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.
2. Certificado de la personería jurídica y representación legal de la empresa u organización concesionaria que hace la solicitud.
3. La 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, o la resolución que lo reconoce como prestatario del servicio, expedida por la Autoridad.
4. La fotocopia autenticada del acta de reunión de junta directiva o de la asamblea de la organización; mediante la cual se aprobó hacer la solicitud.

Dentro del contexto anteriormente expresado, resulta oportuno señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de

2003, la solicitud que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 3 del mismo texto reglamentario, debe ser rechazada de plano. Veamos:

“Artículo 4. Toda solicitud que no cumpla con los requisitos antes descritos, será rechazada de plano.”

Todo lo antes explicado, nos permite determinar que la **Resolución No.1242166 de 28 de junio de 2019**, acusada de ilegal, fue dictada en contravención de los principios del debido proceso y estricta legalidad al no cumplirse con los requisitos para la tramitación del Certificado de Operación No. 9T00508; de ahí que consideramos que se vulneraron el artículo 3 (numeral 1 y párrafo) del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, y los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, situación que configura una causal de nulidad, puesto que las razones expresadas en los párrafos precedentes son suficientes para que nuestro concepto sea favorable a la declaratoria de nulidad.

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).

La Sala Tercera ha tenido la oportunidad de pronunciarse en casos similares. En tal sentido, en la Sentencia de veintiuno (21) de marzo de dos mil once (2011), la misma señaló a propósito de lo anterior:

“Así las cosas, en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, se enumeran una serie de requisitos a llenarse para la expedición de la Concesión del Certificado de Operación...

...

Como corolario de lo anteriormente expuesto, es importante reseñar que corre de fojas 15 a 17 del expediente judicial, Informe fechado el 16 de noviembre de 2004, suscrito por el Asistente de Auditor y por el Jefe de Auditoría Interna del Departamento de Auditoría Interna de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; así como corre de fojas 20 a 25 del infolio judicial, el *Informe en Torno a la Factibilidad de incrementar la Oferta de Transporte Público selectivo en las Ciudades de Chitré y Océ*, elaborado por el Departamento de Programación y Evaluación de Proyectos de la Autoridad demandada, **en los que se señala 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 N° 543 de 8 de octubre de 2003.**

Dicho lo anterior, se demuestra la omisión de los requisitos de procedimiento para la emisión de la Concesión de Certificados de Operación, contemplado por el Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, los cuales se encaminan a proteger los derechos e intereses de la colectividad.

Este Tribunal Colegiado ha determinado que, la entidad demandada, al expedir la resolución recurrida ante lo contencioso administrativo, mediante la presente acción de nulidad, inobservó el ordinal 1 del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, que preceptúa lo siguiente:

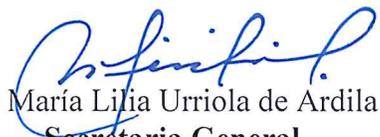
Consecuentemente, esta Magistratura ha evidenciado la vulneración del numeral 4 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, ya que **al expedirse el acto administrativo demandado, se omitieron trámites fundamentales, provocando la infracción al principio del debido proceso legal...**

Visto lo anterior, este Despacho advierte que, de la jurisprudencia citada, se desprende con meridiana claridad que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre al conceder mediante la **Resolución No. 1242166 de 28 de junio de 2019**, un certificado de operación de transporte selectivo, sin cumplir previamente y sin excepción, los requisitos obligatorios dispuestos en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, vulneró el principio del debido proceso legal, contemplado en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000.

En virtud de la doctrina, la jurisprudencia y del análisis íntegro del expediente judicial, tenemos a bien concluir, que se configuran los cargos de infracción referidos por el demandante, por lo que, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que es **NULA, POR ILEGAL la Resolución No. 1242166 de 28 de junio de 2019**, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General

Expediente 37662021