

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1694

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 10 de octubre de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

**Alegato de Conclusión  
(Concepto de la Procuraduría  
de la Administración).**

**Expediente 460962020**

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Cooperativa de Transporte de Veraguas General de División Omar Efraín Torrijos Herrera, R.L. (COOTRAOMARTH, R.L.)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1241905 de 28 de junio de 2019, que otorgó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T506, a favor de Indio Francisco Zapata Guiraud, para operar en la Zona Urbana del distrito de Santa Fé, provincia de Veraguas, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**.

**Honorable 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

De conformidad con lo que consta en autos, el apoderado judicial de la sociedad **Cooperativa de Transporte de Veraguas General de División Omar Efraín Torrijos Herrera, R.L. (COOTRAOMARTH, R.L.)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1241905 de 28 de junio de 2019, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, por la cual se otorgó el Certificado de Operación de Servicio

Selectivo de Taxi 9T506, a favor del señor Indio Francisco Zapata Quiraud (Cfr. fojas 3-12 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se estiman infringidas.**

**A. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, “Por el cual se reglamenta la concesión de certificado de operación”**, establece que los requisitos para otorgarse los certificados de operación por parte de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, entre otros son: 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, el cual deberá ajustarse a los parámetros que se establezcan en la reglamentación que dicte la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

**B. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general y los vicios 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 10-11 del expediente judicial).

## **III. Antecedentes.**

Antes que esta Procuraduría proceda a emitir concepto, estimamos importante realizar algunas consideraciones respecto al acto administrativo acusado de ilegal que da origen al presente proceso.

De conformidad con lo que consta en autos, el Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la **Cooperativa de Transporte de Veraguas General de División Omar Efraín Torrijos Herrera, R.L. (COOTRAOMARTH, R.L.)**, presentó el 7 de agosto de 2020, una demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1241905 de 28 de junio de 2019, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, por cuyo conducto otorgó el Certificado de Operación de Servicio

Selectivo de Taxi 9T00506, a favor de Indio Francisco Zapata Guiraud, para operar en la Zona Urbana del distrito de Santa Fé, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (Cfr. fojas 3-12 del expediente judicial).

En ese sentido, debemos señalar que posterior a realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante la **Providencia de dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020)**, el Magistrado Sustanciador resolvió admitirla y ordenó correr traslado de la misma por el término de cinco (5) días a la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**; al señor Indio Francisco Zapata Guiraud, en calidad de tercero interesado; y a este Despacho (Cfr. fojas 28 y 43-45 del expediente judicial).

Por otro lado, el señor Indio Francisco Zapata Guiraud, en calidad de tercero interesado, por medio de su apoderado especial, presentó un escrito de contestación a la acción promovida por la sociedad **Cooperativa de Transporte de Veraguas General de División Omar Efraín Torrijos Herrera, R.L. (COOTRAOMARTH, R.L.)**, negando los hechos y el derecho invocado (Cfr. fojas 122 y 123-124 del expediente judicial).

#### **IV. Cargos de ilegalidad formulados por la sociedad Cooperativa de Transporte de Veraguas General de División Omar Efraín Torrijos Herrera, R.L. (COOTRAOMARTH, R.L.).**

Al sustentar el concepto de las normas citadas en el apartado anterior, la Cooperativa demandante señaló que la resolución impugnada vulnera el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, *“Por el cual se reglamenta la concesión de certificado de operación”*, toda vez que no se cumplieron las exigencias que tienen que aportar aquellos que deseen el otorgamiento por parte de la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre** de un Certificado de Operación para la prestación del servicio de transporte, los que operan de forma sistemática y concatenados uno del otro para su validez y que de forma conjunta a la aceptación o rechazo por parte de la autoridad demanda a la solicitud de concesión de un Certificado de Operación; por lo que al no cumplir con el

primer requisito de la Ley, deja sin validez o eficacia jurídica el cumplimiento de las obligaciones posteriores de forma automática (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Indica igualmente que no existe un registro en los libros de actas de la actora; documento donde se avale la solicitud por parte de **Indio Francisco Zapata Guiraud**, para petitionar un Certificado de Operación para el Servicio Selectivo de Pasajeros en la Zona Urbana del Distrito de Santa Fé, Provincia de Veraguas, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**; al igual que no se cuenta con una citación por parte de la entidad demandada, donde eleva consulta a la accionante de la evaluación y aprobación de un Estudio Técnico Económico para la emisión de nuevos Certificados de Operación en la Zona Urbana del Distrito de Santa Fé; ni un documento que ponga al tanto a la accionante de la emisión de una resolución donde se otorgue el Certificado de Operación 9T506 a favor del tercero interesado (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

En ese mismo orden, la demandante alega que el acto acusado de ilegal, contraviene los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, habida cuenta que fue emitido con prescindencia de los requisitos establecidos en la norma reglamentaria para ese efecto, por lo que la autoridad debió rechazarlo de plano u ordenar la subsanación en tiempo oportuno (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

#### **V. Actividad Probatoria.**

En cuanto a la actividad probatoria del presente caso, se observa que a través del Auto de Pruebas 601 de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021), el Tribunal admitió las siguientes pruebas documentales aportadas por la demandante, visibles a las fojas 2, 13, 14, 26 y 60 a 67 (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

Asimismo, se admitieron las siguientes pruebas de informe dirigida a la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, para que remita los siguientes documentos:

1. Copia debidamente autenticada del expediente administrativo completo, relacionado con el presente caso (otorgamiento del Certificado de Operación

- 9T506, a favor de Indio Francisco Zapata Guiraud, con cédula de identidad 9-139-231, mediante la Resolución 1241905 de 28 de junio de 2019).
2. Copia autenticada del oficio 255-CORSP.DSCV(C-2446), fechado 24 de septiembre de 2020, expedida por el Licenciado Francisco Thomas, fungiendo como Director de Servicio y Control Vehicular de dicha entidad demandada (ATTT).
  3. Copia autenticada del Estudio Técnico presentado, y su aprobación por parte de la entidad demandada (ATTT), relacionado con el otorgamiento a favor de Indio Francisco Zapata Guiraud, con cédula de identidad 9-139-231, del Certificado de operación del Servicio Selectivo de Taxi 9T506, en la ‘Zona Urbana de Santa Fé, Provincia de Veraguas.

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

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho estima oportuno realizar algunas consideraciones antes de emitir nuestro alegato de conclusión, a efecto de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio.

Toda vez que los cargos de ilegalidad esbozados por la activadora judicial se centran en el incumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación vigente para obtener un certificado de operación o cupos, resulta necesario traer a colación lo dispuesto en el **artículo 3 Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003**, que a la letra establece:

**“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 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 N° 24,906 de 10 de octubre de 2003) (Lo destacado es nuestro).

Visto lo anterior, corresponde determinar si la entidad demandada al dictar la Resolución 1241905 de 28 de junio de 2019, que expidió el Certificado de Operación 9T506, a favor de **Indio Francisco Zapata Guiraud**, destinado a operar el transporte

selectivo en la Zona Urbana del Distrito de Santa Fé, Provincia de Veraguas, observó o no los requerimientos establecidos al efecto.

Al respecto, esta Procuraduría advierte que de la documentación aportada junto con el expediente que ocupa nuestra atención, se puede concluir que la Resolución 1241905 de 28 de junio de 2019, **no cumplió con el requerimiento establecido en el artículo 3 (numeral 1 y párrafo final) del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003**, toda vez que **no costa Estudio Técnico Económico realizado para la emisión del Certificado de Operación 9T506**, otorgado a favor de **Indio Francisco Zapata Guiraud** por lo que deviene en ilegal, habida cuenta que **la actuación desplegada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre se llevó a cabo al margen de trámites fundamentales, por ende, se omitió el debido proceso legal, el cual constituye uno de los principios que informan al procedimiento administrativo general.**

A este respecto, se refirió esa Corporación de Justicia, mediante la **Resolución de treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciocho (2018)**, expresando lo que a seguidas se copia:

“Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición de la Resolución N° 1104369 de 23 de mayo de 2014, así como de las constancias que reposan en el expediente, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por el licenciado LUIS CARLOS LEZCANO NAVARRO.

En ese sentido, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003 (que constituye precisamente una de las normas denunciadas como infringidas), por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación,...

Ahora bien, **en atención al contenido del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 2003, resulta claro que dentro de una misma zona o ruta, puede operar más de una organización concesionaria que se dedique a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, situación que acontece en el caso que nos ocupa**, toda vez que de la certificación de 25 de julio de 2017 emitida por el Departamento de Concesiones de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, que reposa en el expediente administrativo, se desprende que **en la ruta Zona Urbana de David, existen varias concesionarias que prestan el servicio selectivo de transporte, sin embargo, del listado de estudios recibidos en el Departamento de Planificación de Transporte Público de la Provincia de Chiriquí de**

la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, que consta de fojas 12 a 18 del dossier, **no se establece que la organización transportista denominada Sindicato de Conductores de Chiriquí (SICOCHI) haya presentado el estudio requerido que justifique la expedición de un nuevo certificado de operación para la ruta zona urbana de la Ciudad de David (ni mucho menos se le haya corrido traslado al resto de las concesionarias del área para que comparezcan ante la Autoridad a fin de emitir su criterio)**, máxime tomando en consideración que de acuerdo a la foja 7 del expediente administrativo allegado al proceso, la mencionada organización transportista es la que avala la solicitud presentada por la sociedad TRINITY HOLDINGS, S.A. Cabe resaltar que las circunstancias anteriores tampoco han sido acreditadas por el tercero interesado en el presente proceso.

En este punto, es necesario indicar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En ese sentido, **es importante destacar que el demandante sustenta su acción de nulidad en la violación de normas reglamentarias en lo que se refiere a la expedición del certificado de operación N° 4T02694, a favor de la sociedad TRINITY HOLDINGS, S.A., logrando el mismo desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, tomando en consideración que se produjo un incumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación.**

**Lo anterior es igualmente reconocido por la propia Autoridad demandada a través del informe de conducta requerido, en el cual se deja constancia que en el expediente administrativo no consta ‘Estudio Técnico, presentado ante esta Autoridad, mediante el cual se haya tomado la decisión de emitir dicho certificado’.** (Foja 24 del dossier)

De esta forma, y en atención a las constancias procesales que reposan en el expediente, el Tribunal concluye que la actuación demandada no se ajusta a derecho, toda vez que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre dispuso otorgar un certificado de operación a la sociedad TRINITY HOLDINGS, S.A., incumpliendo con las condiciones reglamentarias pertinentes contenidas en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 2003.

...” (Énfasis suplido).

Como complemento, es conveniente mencionar lo señalado por el administrativista colombiano, Jaime Orlando Santofimio, en su obra Tratado de Derecho Administrativo – Tomo II (Acto Administrativo), donde indica lo siguiente:



**“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).

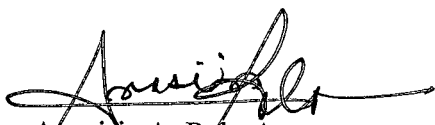
En la perspectiva que aquí adoptamos, la Resolución **1241905 de 28 de junio de 2019, acusada de ilegal, vulneró lo dispuesto en el artículo 3 (numeral 1) del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, y en consecuencia, los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, debido 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 la legislación vigente; dado que de acuerdo con la información que reposa en el expediente judicial, se observa que la entidad demandada expidió el Certificado de Operación 9T506, con prescindencia de trámites fundamentales, en este caso, la omisión del estudio técnico y económico que fundamentara la emisión de nuevos cupos, que implica poner en

conocimiento al resto de las concesionarias del área para que comparezcan ante la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre** a fin de emitir su criterio.

Por todo lo expuesto, este Despacho es de la opinión que la infracción de las normas descritas en el párrafo precedente, así como las circunstancias de hecho y de Derecho a las que ya nos hemos referido, son suficientes para solicitar respetuosamente a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución 1241905 de 28 de junio de 2019, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Anasiris A. Polo Arroyo  
**Secretaria General, Encargada**