

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 939

Panamá, 09 de julio de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.**

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

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la **Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L. (COOTRAJOHT)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, dictada por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante la cual se otorgó el certificado de operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T00510 a nombre de Juan de Dios Aguilar González, para la ruta denominada Zona Cañera Cruce de Ocú, provincia de Veraguas.

**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 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 la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

**I. La pretensión del demandante.**

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la **Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L. (COOTRAJOHTA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la cual se otorgó el certificado de operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T00510 a nombre de Juan de Dios Aguilar González, para la ruta denominada Zona Cañera Cruce de Ocú, provincia de Veraguas (Cfr. fojas 1-11 del expediente judicial).

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

A. El artículo 3 del Reglamento de Concesión de Certificado de Operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que señalan, respectivamente, que uno de los requisitos para otorgar cupos es 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 estas 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 6-8 del expediente judicial); y

B. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y a la nulidad absoluta de los actos administrativos cuando se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

## **III. Intervención de la tercera interesada.**

Por otra parte, el Magistrado Sustanciador admitió la presente demanda, a través de la Providencia de 10 de febrero de 2021, en la que ordenó correrle traslado de la misma al señor Juan de Dios Aguilar González, quien a través de su apoderada judicial, la firma forense Isthmus Legal Services, le dio contestación, oponiéndose en los hechos medulares, a los cargos formulados, a las pruebas y al derecho invocado (Cfr. fojas 13 y 27-31 del expediente judicial).

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

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, el Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la **Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L. (COOTRAJOHT)**, argumenta que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, al expedir la Resolución 1242179 de 28 de



junio de 2019, acusada de ilegal, prescindió de los requisitos legales contemplados en el artículo 3 del Reglamento para la Concesión de Certificados de Operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, porque no existe un estudio técnico y económico en el que se sustente la necesidad de la emisión de un certificado de operación específicamente en dicha ruta (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En ese sentido manifiesta que: *“Esta norma fue infringida por parte de la AUTORIDAD DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE de forma directa ya que esta (sic) contempla los requisitos que tienen que aportar quien (sic) deseen el otorgamiento por parte (sic) la A.T.T.T. (sic) un CERTIFICADO DE OPERACIÓN para la prestación del servicio de transporte; estos requisitos operan de forma sistemática y concatenada uno del otro para su validez y que dicha validez de forma conjunta de pie a la aceptación o rechazo por parte de la A.T.T.T. a la solicitud de concesión de un CERTIFICADO DE OPERACIÓN; esta presentación ordenada según el espíritu de la norma citada deja la validez y eficacia de la presentación de un requisito posterior a la validez de un requisito anterior o principal; dicho de una forma practica (sic) el no cumplimiento del primer requisito inminentemente deja sin validez o eficacia jurídica el cumplimiento de requisitos posteriores de forma automática; dejando claro que la inobservancia de unos (sic) de estos requisitos contemplado en el ARTICULO 3 de el (sic) DECRETO 543 DEL 8 DE OCTUBRE DEL 2003 da pie a la desestimación por parte de la A.T.T.T. de la solicitud de otorgamiento del CERTIFICADO DE OPERACIÓN; cosa que en el caso que nos ocupa no trascendió ya que la A.T.T.T. emitió la RESOLUCION 1242179 DEL 28 DE JUNIO DE 2019 EMITIDA POR LA AUTORIDAD DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE QUE OTORGO EL CERTIFICADO DE OPERACIÓN DE SERVICIO SELECTIVO DE TAXI 9T00510 EN LA ZONA CAÑERA CRUCE DE OCÚ DE LA PROVINCIA DE VERAGUAS a favor de JUAN DE DIOS AGUILAR GONZÁLEZ portadora (sic) de la cédula de identidad personal No.9-158-43, PROVINCIA DE VERAGUAS pese a existir los siguientes documentos: ... En el caso que nos ocupa no existe registro en*

*los libros de actas de nuestra representada documento donde se avale solicitud por parte de JUAN DE DIOS AGUILAR GONZÁLEZ ... para solicitar un CERTIFICADO DE OPERACIÓN en la ZONA CAÑERA CRUCE DE OCU DISTRITO DE SANTIAGO EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS; como tampoco documento de citación por parte de la A.T.T.T. donde eleve a consulta de nuestra representada primero la evaluación y aprobación (sic) de un ESTUDIO TECNICO ECONOMICO para la emisión de nuevos CERTIFICADOS DE OPERACIÓN EN LA ZONA CAÑERA CRUCE DE OCU y mucho menos documento ponga al tanto (sic) a nuestra representada de la emisión de la RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA AUTORIDAD DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE QUE OTORGO EL CERTIFICADO DE OPERACIÓN DE SERVICIO SELECTIVO DE TAXI 9T00510 EN LA ZONA CAÑERA DE OCU DE LA PROVINCA (sic) DE VERAGUAS a favor de JUAN DE DIOS AGUILAR GONZALEZ...; actos administrativos que tampoco son observables en el expediente estregado (sic) a nosotros por parte del la (sic) A.T.T.T. y que hubiesen sido tramitados por otras prestatarias con reconocimiento; en clara violación a lo normado en el DECRETO 543 DEL 8 DE OCTUBRE DEL 2003 que en su ARTICULO 3 PARAGRAFO señala '... 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. fojas 7-8 del expediente judicial).*

Tal como se constata en la cita anterior, la ley establece una serie de requisitos para la expedición de un certificado de operación destinado al transporte selectivo, por lo que procederemos a evaluar si el cupo 9T00510 otorgado a nombre de Juan de Dios Aguilar González, contenido en la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, que constituye el acto administrativo impugnado, cumple con las formalidades establecidas en el Reglamento, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003.



En este contexto, estimamos oportuno destacar que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre constató que el solicitante adjuntó a su petición la documentación requerida en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que dice así:

**“Artículo 2.** Todo certificado de operación, o cupo, debe contener la siguiente información:

1. El número que le corresponda a 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 preparará 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.” (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial y las Páginas 8-9 de la gaceta Oficial 24,906 de 10 de octubre de 2003).

Al revisar los documentos contenidos en el antecedente aportado por el demandante, este Despacho pudo observar que, en efecto, la petición presentada a favor de Juan de Dios Aguilar González, cumple con los requisitos establecidos en el **artículo 2** del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, puesto que adjuntó los siguientes documentos:

1. Copia autenticada del Certificado de Inspección Vehicular – Particular del auto con placa 499059 correspondiente de fecha 27 de abril de 2018;
2. Copia autenticada de la póliza del seguro del automóvil;
3. Copia autenticada de la cédula de identidad personal del señor Juan de Dios Aguilar González;
4. Copia autenticada del Registro Único Vehicular del automóvil de propiedad de la prenombrada con placa única 499059;
5. Copia autenticada del Permiso Provisional de Transporte emitido por la entidad demandada a favor de Juan de Dios Aguilar González;
6. Copia autenticada de la solicitud presentada por el señor Lauro González P., en su condición de Representante Legal del Sindicato de Conductores de Taxis Independientes de Veraguas (SICOTIVE), para el otorgamiento de un Certificado de Operación del grupo 9T por parte de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, a favor de Juan de Dios Aguilar González, para ofrecer sus servicios en la zona urbana de Santiago, provincia de Veraguas;
7. Copia autenticada de la Solicitud de Trámite de Transporte Terrestre número 2019-832793, cuya peticionario fue Juan de Dios Aguilar González, portador de la Cédula de Identidad Personal 9-156-435, propietario de un vehículo con placa 499059;
8. Copia autenticada de la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, que constituye el acto administrativo en estudio; y
9. Copia autenticada del Certificado de Operación número 9T00510, que dio lugar a la expedición de la resolución objeto de reparo.

Tal como se mencionó en los párrafos precedentes, lo anterior, trajo como resultado la emisión de la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, proferida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, acusada de ilegal, por cuyo conducto se



decidió expedir el Certificado de Operación 9T00510, a nombre Juan de Dios Aguilar González (Cfr. fojas 10-11 del antecedente aportado por la demandante).

Por otra parte, este Despacho estima pertinente revisar el contenido del **artículo 3** del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que a la letra dice:

**“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, expedido 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 prestan el servicio, la distribución de los certificados de operación se realizará de forma equitativa.**” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. Páginas 9 y 10 de la Gaceta Oficial 24,906 de 10 de octubre de 2003).

El accionante indica que el antecedente que aportó como prueba, es una copia debidamente autenticada del denominado “expediente de tramitación del certificado de operación 9T00510”, que le fue entregado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, mismo que **no** contiene los documentos requeridos por el **artículo 3** del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, ya citados.

De lo que consta en Autos, observamos que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, expresa lo siguiente:

“3. Es menester señalar que el precitado Certificado de Operación que opera en la Zona Cañera, Cruce de Ocú de la Provincia de Veraguas, no cuenta con Estudio Técnico.

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Lo indicado en los párrafos anteriores y la revisión del antecedente aportado, nos permite colegir que, en efecto, **en el proceso bajo análisis no se acataron los requerimientos establecidos en el artículo 3 del Reglamento de Concesión de Certificado de Operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003,** para el otorgamiento del Cupo de Servicio Selectivo de Taxi 9T00510, a nombre de Juan de Dios Aguilar González, para ejercer actividades en la ruta denominada Zona Cañera Cruce de Ocú, provincia de Veraguas, autorizado mediante la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, que es el acto acusado de ilegal.



Esto es así, toda vez que **no se evidencia que el interesado haya sustentado mediante un estudio técnico y económico la necesidad de emitir un nuevo certificado de operación**, tal como lo exige el artículo 3 (numeral 1) del Reglamento de concesión, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2002, así como tampoco la constancia de la distribución equitativa entre los prestatarios del área de trabajo, llevada a cabo con la participación de todas las organizaciones que brindan el servicio público de transporte selectivo en la provincia de Veraguas, tal como lo dispone el Parágrafo del artículo 3 del citado cuerpo normativo (Cfr. páginas 9-10 de la Gaceta Oficial 24,906 de 10 de octubre de 2003).

Las omisiones que se evidencian por razón del otorgamiento del Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T00510, a nombre de Juan de Dios Aguilar González, para ejercer actividades en la ruta denominada Zona Cañera Cruce de Ocú, provincia de Veraguas, traen como resultado la violación del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por razón que en el caso bajo análisis la actuación de la entidad demandada no se ajustó al principio de legalidad y también implicó la vulneración del artículo 52 (numeral 4) de ese mismo cuerpo normativo, puesto que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre no se ciñó al procedimiento previsto para dicho trámite, lo que supone la nulidad absoluta de la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, por haberse dictado con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal.

La Sala Tercera ha tenido la oportunidad de pronunciarse en casos similares. Tal es el caso de la Sentencia de 1 de marzo de 2011, que en lo pertinente indica:

“VII. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Vistos los argumentos de las partes involucradas en este proceso, la Sala pasa a decidir el fondo del presente negocio, previas las siguientes consideraciones.

...

Tal como se ha expuesto, la AUTORIDAD DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE (A.T.T.T.), debidamente representada por el licenciado Arnoldo Wong, ha invocado la intervención de lo contencioso administrativo a fin de que declare nula, por ilegal, la Resolución N° 013563 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 N°...

...

En atención a los planteamientos y conceptos previamente esbozados, corresponde a esta Corporación Judicial, el examen de los formalismos en la emisión del Certificado de Operación N°..., con el cual se opera el transporte selectivo; y si en la emisión del mismo, otorgado a..., cumplió con todos los requisitos dispuestos por el Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, '*Por el cual se reglamenta la concesión del certificado de operación*'.

La Sala aprecia que parte actora se encuentra legitimada en la presentación de esta demanda, ya que se basa en el contenido del acto administrativo recurrido, el cual representa un interés a la colectividad por tratarse de la expedición de un Certificado de Operación, para la prestación del transporte selectivo de pasajeros.

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. Veamos:

‘...’

Como quiera que el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, previamente transcrito, dispone las obligaciones para que sea otorgado el beneficio de una concesión para un Certificado de Operación de transporte selectivo, la Sala advierte que, de las pruebas allegadas al expediente judicial y al infolio que sirve de antecedentes, las solemnidades ordenadas en los ordinales 1 y 8 del mismo, así como tampoco se ha llenado el requerimiento del Parágrafo de dicha norma, deviniendo la Concesión del Certificado de Operación, distinguido con el número..., a nombre de..., otorgado mediante la Resolución N° 013563 de 31 de agosto de 2004, en ilegal, y por tanto, nula.

Del estudio del infolio de antecedentes, el cual sirve como plena prueba a este proceso, no se evidencia la incorporación de los siguientes prerequisites contentivos en el Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003: 1) *Que las organizaciones de la ciudad de Chitré sustentaran mediante un estudio técnico y económico la necesidad de emitir 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.* 2) *Presentación del Acta de la Reunión de la Junta Directiva o de la Asamblea de la Organización Transportista que entre otros, solicitó el Certificado de Operación otorgado a Gabriel Antonio Calderón, en la que se haya aprobado la decisión de sus miembros de solicitar nuevos Certificados de Operación (ver ordinal 8 del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003).* 3) *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 selectivo en el área urbana de Chitré, provincia de Herrera (Parágrafo del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003).*

Como corolario de lo anteriormente expuesto, es importante reseñar que corre de fojas 13 a 15 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 18 a 23 del infolio judicial, el *Informe en Torno a la Factibilidad de incrementar la Oferta de Transporte Público selectivo en las Ciudades de...*, 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...: 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:

**‘Artículo 3.** Los certificados de operación o cupos, podrán otorgarse, previa petición de 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.

...'

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. Con esto, la norma señalada indica 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.’ (El subrayado es nuestro)

Esta Corporación de Justicia, ha constatado que la Resolución N° 013563 de 31 de agosto de 2004, impugnada mediante esta demanda de nulidad, se expidió sin cumplir con los requisitos exigidos en los numerales 1 y 8, además del Parágrafo del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, vigente al momento en que se efectuó la Concesión del Certificado de Operación N°..., por lo que esta Sala considera que la actuación surtida, es contraria a la Ley.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL, la Resolución N° 013563 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 N°... a nombre de...” (Lo destacado es nuestro y lo subrayado es de la Sala Tercera).

Todo lo antes explicado, nos permite determinar que la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, acusada de ilegal, vulneró el artículo 3 del Reglamento de concesión, aprobado mediante el 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; ya que de acuerdo con la información que reposa en el antecedente, se observa que el entonces Director General de la entidad demandada expidió el Cupo 9T00510 a nombre de Juan de Dios Aguilar González, para ejercer actividades en la ruta denominada Zona Cañera Cruce de Ocú, provincia de Veraguas, con prescindencia de trámites fundamentales, en este caso, la omisión en la presentación de un estudio técnico y económico realizado por la concesionaria interesada que justificara la necesidad de incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo.

El estudio en mención, debía ajustarse a los parámetros que se establecen en la reglamentación que dicte la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y efectuado por profesionales idóneos en esta materia.

Además, dicho estudio debía ser evaluado y aprobado por la Autoridad y la decisión debía ser notificada a las concesionarias del área, personalmente, y las mismas tendrían cinco (5) días hábiles para oponerse, de manera que una vez concluida la notificación personal, la Autoridad ratificaría o revocaría su decisión.

El administrativista colombiano, Jaime Orlando Santofimio, en su obra Tratado de Derecho Administrativo – Tomo II (Acto Administrativo), manifiesta a propósito de lo anterior, lo que a seguidas se copia:

**“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 de hecho y de Derecho antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución 1242179 de 28 de junio de 2019, dictada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante la cual se otorgó el certificado de operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T00510 a nombre de Juan de Dios Aguilar González, para la ruta denominada Zona Cañera Cruce de Ocú, provincia de Veraguas.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 37502021