



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de diciembre de 2009.
C-154-09.

Honorable
Jose Luis Varela
Presidente de la Asamblea Nacional
E. S. D.

Señor Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a su nota sin número mediante la cual consulta a esta Procuraduría si la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre puede cancelar certificados de operación que estén bajo administración judicial, cuando se haya incumplido con las disposiciones que regulan el transporte público de pasajeros e, igualmente, si puede dicha autoridad responsabilizar solidariamente al titular de la concesión por las faltas en que incurra el administrador en caso de que dicho certificado haya sido cancelado por el incumplimiento de alguna de las disposiciones que regulan el transporte público de pasajeros.

Para responder a su consulta, primero, resulta importante transcribir el contenido del artículo 31 de la ley 14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros, el cual es del tenor siguiente:

“ Artículo 31. Todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre público debe tener un certificado de operación o cupo, otorgado a su propietario, en el que se hace constar las características genéricas del vehículo, el número de placa de circulación, las generales del propietario, la línea o ruta en que prestará el servicio y el concesionario responsable del mismo. **El certificado de operación o cupo, así como el vehículo que éste ampara, pueden ser objeto de garantía, pudiendo el acreedor en caso de ser necesario, administrarlos o recibirlos en usufructo hasta tanto recupere su acreencia.**” (El resaltado es nuestro)

A efectos de establecer el alcance de la citada disposición, debemos tener presente lo que establece el artículo 36 de dicha ley, tal como fuera modificado por el artículo 35 de la ley 34 de 1999 y el artículo 9 de la ley 42 de 2007, que en su parte pertinente establece lo siguiente:

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

“ Artículo 36.

.....

El concesionario también podrá solicitar, a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la imposición de multas o la cancelación del certificado de operación o cupo respectivo, según corresponda y de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento que, a propuesta de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, dictará el Órgano Ejecutivo.

No obstante, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre está facultada para cancelar, en cualquier momento, los certificados de operación o los cupos cuando se produzca cualquiera de las siguientes causales:

....

4. Suspensión parcial o total del servicio sin causa justificada. Se entiende por causa justificada la imposibilidad de prestar el servicio por daños o desperfectos mecánicos, caso fortuito o por medidas administrativas adoptadas por autoridad competente.

....

Los vehículos que actualmente prestan el servicio serán revisados por La Autoridad cuando lo estime conveniente”. (El resaltado es nuestro)

De lo expuesto se infiere que, según lo dispone el numeral 4 del artículo 36 de la ley 14 de 1993, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre tiene la facultad de cancelar en cualquier momento los certificados de operación o los cupos cuando se dé la suspensión parcial o total del **servicio sin causa justificada**, estableciendo dicha excerpta legal, como causas únicas justificadas para no brindar el servicio, el daño o desperfecto mecánico del vehículo de transporte terrestre, el caso fortuito o las medidas administrativas adoptadas por autoridad competente.

Por otra parte, el artículo 14 del resuelto 167 de 29 de junio de 1993, por el cual se reglamentan los trámites, procedimientos y requisitos concernientes a la concesión de los certificados de operación, establece que se entenderá que el concesionario del certificado de operación ha suspendido la prestación del servicio **sin causa justificada**, para los fines pertinentes, cuando no pague el impuesto nacional de circulación dentro del término señalado por el ente regulador y procederá la aplicación de la ley 14 de 26 de mayo de 1993.

En cuanto a la figura del administrador judicial, según lo define el artículo 220 del Código Judicial, en su calidad de auxiliar de la administración de justicia, tiene como función principal dar continuidad a la gestión ordinaria del establecimiento objeto de la medida cautelar, en estricto cumplimiento de las obligaciones generales que como depositario judicial le corresponde asumir dentro de la medida de secuestro o embargo de bienes en virtud de la cual haya sido designado y de aquellas obligaciones específicas de custodia, guarda, conservación y administración del bien depositado, así como la rendición de cuentas de su gestión de acuerdo a lo establecido en el Código Judicial, todo lo cual realizará bajo la estricta supervisión del juez de

la causa, tal como lo señalara este Despacho en la consulta C-149-07 de 24 de julio de 2007, copia de la cual se adjunta.

Sobre la transferencia por parte de la Autoridad de Transporte Terrestre de un certificado de operación bajo administración judicial, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 31 de marzo de 2008, señaló sobre el artículo 31 de la ley 14 de 26 de mayo de 1993, lo siguiente:

“ Tenemos que, el certificado de operación o cupo de acuerdo a la definición que trae la propia Ley N° 14 de 26 de mayo de 1993, "Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones", en su artículo 5, señala que es una autorización que otorga el Estado al propietario de un vehículo, para la prestación del servicio público de transporte terrestre en una ruta o zona determinada.

En consecuencia, resulta palmario, pues, que los certificados de operación no son propiedad de las personas a quienes se les otorga, toda vez que el concesionario lo único que obtiene es una autorización que le concede el Estado al propietario del vehículo para que preste el servicio público de transporte, por lo que no se puede asimilar esta concesión, certificado de operación o cupo para la prestación de un servicio público con el derecho de propiedad. (Cfr. Sentencia del Pleno de 25 de marzo de 1994, mediante la cual se decide la acción de inconstitucionalidad presentada por el Secretario General del sindicato Nacional de Trabajadores de Taxi, y Sentencia de 6 de mayo de 1994 de la Sala Civil).

Dentro de este orden de ideas, la Sala en un proceso muy parecido al que nos ocupa expresó en sentencia de 19 de agosto de 2005, lo siguiente:

"...

La Ley 14 de 26 de mayo de 1993, en su artículo 31, permite que estos certificados puedan ser objeto de garantía. En ese sentido, esta norma señala que el certificado de operación, así como el vehículo que éste ampara, de propiedad del transportista, pueden ser objeto de garantía, pudiendo el acreedor, en caso de que sea necesario, administrarlos o recibirlos en usufructo hasta tanto recupere su acreencia.

De lo anterior se advierte claramente la intención del legislador de permitir la constitución de gravámenes sobre concesiones públicas, que aún cuando no formen parte de bienes particulares del transportista, puedan ser ofrecidas en usufructo o administración conjuntamente con el vehículo que ampara el certificado de operación, como soporte económico para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, convirtiéndolo en un sujeto de crédito.

Es decir que la ley le da el carácter de enajenable al certificado de operación otorgado por el Estado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del transportista, gravándolo con usufructo o concediendo la administración conjuntamente con un vehículo específico de su propiedad, estando por tanto cupo y vehículo indisolublemente unidos.

....

Esta Superioridad arriba a la conclusión, que la Resolución N° 7247 de 21 de noviembre de 2000, dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), se emitió en desconocimiento de los derechos consagrados en disposiciones legales vigentes, por lo que proceden los cargos de ilegalidad incoados y así debe declararse.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo 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° 7247 de 21 de noviembre de 2000, proferida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), por medio de la cual se autoriza la transferencia del cupo o certificado de operación 8B-02810 de la concesionaria Emilia Polo de Luque a Rafael Ángel Chong.**”

De acuerdo a la jurisprudencia transcrita, a la administración judicial le corresponde continuar con el giro del negocio, que en este caso es el transporte público colectivo, sin que ello conlleve la sustitución del propietario, todo lo cual se realizará bajo la estricta supervisión del juez de la causa.

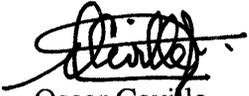
De lo expuesto se desprenden entonces las siguientes conclusiones:

1. La Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre como entidad fiscalizadora de la prestación del servicio de transporte público tiene potestad para cancelar un certificado de operación en los casos permitidos por la ley.
2. La ley permite que el certificado de operación así como el vehículo, pueda ser dado en garantía y ser administrado por el acreedor en caso de ser necesario para cobrar su acreencia.
3. En los casos en los que un certificado de operación dado en garantía sea administrado judicialmente, el administrador designado debe continuar el giro de la actividad es decir, la prestación del servicio público, lo cual implica cumplir con todas las obligaciones del titular de la concesión para no interrumpir el servicio.
4. En consecuencia, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre no podrá cancelar el certificado de operación de un vehículo sobre el que pesa un gravamen, ni responsabilizar

solidariamente al titular original del certificado de operación por las faltas en que incurra quien administre por designación judicial su certificado de operación.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.

