

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1391

Panamá, 29 de noviembre de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

El Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 1091642 de 19 de diciembre de 2013**, dictada por el entonces **Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante la cual se otorgó el certificado de operación número 4T-02503 a nombre de Miguel Torres Chacón, para la ruta denominada Zona Urbana de David.

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

**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.**

El Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 1091642 de 19 de diciembre de 2013**, dictada por el entonces Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la cual se otorgó el certificado de operación número 4T-02503 a nombre de Miguel Torres Chacón, perteneciente a la organización SERVICIO DE TAXI, S.A., para la ruta denominada Zona Urbana de David (Cfr. fojas 1-6 y 7-8 del expediente judicial).

En ese sentido, el accionante manifiesta que se incumplió con la presentación oportuna del estudio técnico que avalaba la emisión de nuevos certificados de operación,

particularmente el otorgado a Miguel Torres Chacón, para la ruta denominada Zona Urbana de David, a pesar de ser un requisito exigido en el artículo 3 del Reglamento de concesión de certificado de operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, lo que conlleva que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre no haya realizado, de forma correcta, la evaluación, la aprobación, la notificación y la distribución equitativa, en tiempo oportuno, de dichos certificados, lo que supone una infracción a los principios de legalidad y debido proceso (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

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

El Magíster Luis Carlos Lezcano manifiesta que el acto acusado vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 3, numeral 1 y el Parágrafo, 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 los certificados de operación o 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 3-4 del expediente judicial); y

**B.** Los artículos 34 y 52, numeral 4, de la Ley 38 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 4-5 del expediente judicial).

---

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el Magíster **Luis Carlos Lezcano Navarro** argumenta que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, al emitir la Resolución 1091624 de 19 de diciembre de 2013, acusada de ilegal, incurrió en la inobservancia de lo dispuesto en el numeral 1 y en el Parágrafo del artículo 3 del Reglamento para la concesión de certificados de operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, pues, esa norma establece claramente:

- a) La obligación de presentar un estudio técnico y económico realizado por la concesionaria interesada que justifique la necesidad de expedir nuevos cupos para incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo;
- b) El deber de ésta de ajustarse a los parámetros que se establezcan en la reglamentación correspondiente;
- c) La obligación de someterlo a la evaluación y a la aprobación de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre;
- d) Que la decisión sea notificada a las concesionarias del área de forma personal, a los que efectos que estas últimas tengan un plazo de cinco (5) días hábiles para oponerse; y
- e) Una vez que se surta dicho trámite, la entidad ratificará o revocará su decisión.

En opinión del demandante, no se cumplieron esos requisitos; por lo que estima que la omisión en la que incurrió dicha institución constituye un vicio de nulidad absoluta, por transgresión de los principios del debido proceso y estricta legalidad (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

En tal sentido, el numeral 1 y el Parágrafo del artículo 3 del Reglamento para la concesión de certificados de operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8

de octubre de 2003, que constituye una de las disposiciones que el demandante considera infringidas, establece 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 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).

Tal como se constata en la cita anterior, la ley dispone una serie de requisitos para la expedición de un certificado de operación destinado a operar el transporte selectivo, por lo que procederemos a evaluar si el cupo 4T-02503 otorgado a nombre de Miguel Torres Chacón, contenido en la Resolución 1091642 de 19 de diciembre de 2013, que constituye el acto administrativo impugnado, cumple con las formalidades establecidas en el Reglamento para la concesión de certificados de operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003.

Al revisar el Informe de Conducta que fue remitido la Sala Tercera por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la Nota 529/DG-OAL de 19 de abril de 2017, advertimos que en él se señala de manera expresa que en el expediente administrativo relativo al certificado de operación número 4T-02503 a nombre de Miguel Torres Chacón, **no consta que ante esa institución se haya presentado el estudio técnico.** Veamos:

**“SÉPTIMO: Que luego de haber revisado el expediente del certificado de operación 4T-02503, observamos que no consta Estudio Técnico, presentado ante esta Autoridad, mediante el cual se haya tomado la decisión de emitir dicho certificado.**

Sin más por el momento, queda de usted atentamente,

**LICDO. JULIO GONZÁLEZ P.**

**Director General.”** (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Según se desprende del informe antes señalado, mediante el Memorial de fecha 12 de diciembre de 2013, Miguel Torres Chacón solicitó a dicha entidad la concesión de un Certificado de Operación en la modalidad de 4T (Taxi) para que amparara el vehículo *“Marca Chevrolet, Modelo Aveo, Año 2008, Motor KL1TD61TX8B220962, Color Amarillo, Capacidad para 5 pasajeros, para que Opere en la ruta de Zona Urbana de David. En vista de que ha cumplido con los requisitos que exige la ley”* (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

De acuerdo con el Informe de Conducta antes citado, la solicitante adjuntó a su petición la siguiente documentación:

- a) Copia del Registro Único Vehicular del automóvil de su propiedad con Placa Única 782822;
- b) Copia del Certificado de Inspección Vehicular – Particular del auto con Placa 782822 correspondiente al año 2013;
- c) Copia del Recibo de Entrega de Placa del Municipio de Dolega, Chiriquí, del vehículo con Placa 782822;
- d) Copia de la cédula de identidad personal de Miguel Torres Chacón;
- e) Copia de la póliza de seguro del automóvil;
- f) Carta Aval de 12 de diciembre de 2013, suscrita por el Secretario General de SERVICIO DE TAXI, S.A. (SER.TA., S.A.), concesionaria de la Zona Urbana de David, dirigida a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la cual hacen constar que avalan la solicitud de Miguel Torres Chacón, con cédula de identidad personal 4-706-1071, para que se expida un Certificado de Operación o Cupo para operar en la Zona Urbana de David (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

Lo anterior, trajo como consecuencia la emisión de la Resolución 1091642 de 19 de diciembre de 2013, acusada de ilegal, por cuyo conducto se decidió expedir el Certificado

de Operación 4T-02503 a nombre de Miguel Torres Chacón, descrito en el párrafo que precede (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Por otra parte, el Magistrado Sustanciador admitió la presente demanda, a través de la Providencia de 5 de abril de 2017, en la que ordenó correrle traslado de la misma a Miguel Torres Chacón, quien a través de su apoderado judicial, el Licenciado Marcial Guerra Martínez, le dio contestación, oponiéndose en los hechos medulares. De igual forma, aportó copia simple de un Estudio Técnico - Estadístico realizado en el año 2012; y solicitando, a su vez, que la Sala Tercera oficie a la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** para que, vía prueba de informe, se remita copia autenticada de dicho estudio (Cfr. fojas 40 a 43 del expediente judicial).

En tal sentido, hemos de señalar que el apoderado de la tercera interesada, Miguel Torres Chacón, **aportó copia simple de dos escritos; a saber: la Nota número DTT-0392/ATTT/2013 de 3 de diciembre de 2013**, suscrita por Alejandro Samaniego, anterior Director de Transporte Terrestre, dirigida a Roberto Moreno, entonces Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que guarda relación con la solicitud de quinientos diez (510) certificados de operación por parte de las concesionarias de servicio selectivo de la ruta a la que pertenece el prenombrado; y del **“Estudio Técnico Estadístico – documento adjunto a solicitud para el incremento en la oferta del Transporte Selectivo de la Ruta Zona Urbana de David”**, elaborado presuntamente por el Ingeniero Carlos A Santamaría G., con licencia 2008-006-100, de diciembre 2012, **mismos que no cumplen con el requisito de autenticidad establecido en el artículo 833 del Código Judicial**, el cual señala:

**“Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en**

copia auténtica en inspección judicial y salvo que la ley disponga otra cosa.” (Lo resaltado es nuestro).

En cuanto a la solicitud efectuada por el Licenciado Marcial Guerra Martínez, apoderado judicial de tercera interesada, a efectos que se oficie a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para que remita copia autenticada del estudio antes señalado, este Despacho considera que esa prueba de informe es inconducente, toda vez que el Director General de dicha entidad ya consignó en el Informe de Conducta remitido a la Sala Tercera mediante la Nota 529/DG-OAL de 19 de abril de 2017, que luego de haber revisado el expediente correspondiente, **no consta el referido estudio técnico sobre el cual se haya tomado la decisión de emitir el certificado de operación a favor de Miguel Torres Chacón**, por lo que estimamos que dicho medio de convicción también resulta ineficaz, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, el cual señala:

“**Artículo 783.** Las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutidos, así como las legalmente ineficaces. El juez puede rechazar de plano aquellos medios de prueba prohibidos por la ley, notoriamente dilatorios o propuestos con el objeto de entorpecer la marcha del proceso; también puede rechazar la práctica de pruebas obviamente **inconducentes** o ineficaces.” (Lo destacado es de este Despacho).

Al respecto, esta Procuraduría advierte que la documentación antes descrita y la Nota 142-DPTP-15 de 10 de agosto de 2015, emitida por el Ingeniero Osvaldo Peñalver del Departamento de Planificación del Transporte Público de la Dirección de Transporte Terrestre de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la cual se le da respuesta al accionante y se le remiten **todos los estudios técnicos recibidos, analizados y contestados de la provincia de Chiriquí desde el año 2011**, nos permite colegir que, en efecto, en el proceso bajo análisis no se cumplió con el requerimiento establecido en el artículo 3 (numeral 1 y Parágrafo) del Reglamento de concesión de certificado de operación, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, para la concesión del Certificado de Operación 4T-02503 a nombre de Miguel Torres Chacón,

otorgado mediante la Resolución 1091624 de 19 de diciembre de 2013, acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 11–18 del expediente judicial).

Esto es así, toda vez que **no se evidencia que la concesionaria interesada 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 de certificado de operación, 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 de certificados de operación, llevada a cabo con la participación de todas las organizaciones que prestan el servicio público de transporte selectivo en la provincia de Chiriquí, tal como lo dispone el Parágrafo del artículo 3 del citado cuerpo normativo y que, a su vez, se refleja en el listado aportado como prueba por el accionante, **en el que se detallan todas las prestatarias que presentaron el estudio técnico correspondiente, dentro de las cuales no aparece la concesionaria del certificado de operación cuya legalidad se impugna en el presente proceso** (Cfr. fojas 12-18 del expediente judicial).

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:

**'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 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.'

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 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 1091642 de 19 de diciembre de 2013, acusada de ilegal, **vulneró el artículo 3 (numeral 1 y Parágrafo) del Reglamento de concesión de certificado de operación, 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 expediente judicial, se observa que el entonces Director General de la entidad demandada expidió el Certificado de Operación 4T-02503 a nombre de Miguel Torres Chacón 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 expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo. Dicho estudio 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. Este 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 1091642 de 19 de diciembre de 2013**, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 206-17