

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

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

Expediente 464592020.

Vista Número 270

Panamá, 28 de enero de 2022

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la sociedad **Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos R.L., (COOTRAJAOHT, R.L.)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución que otorgó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T00494, a favor de **Arlenys Massiel González Jhonson**, para operar en la Zona Urbana del Distrito de Soná, Provincia de Veraguas, emitida por la **Autoridad del 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 No. 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley No. 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 Joaquina H. de Torrijos R.L. (COOTRAJAOHT, R.L.)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 1241661 de 27 de junio de 2019, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, *“Por medio de la cual se expide el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T00494 en la Zona Urbana de Soná a favor de Arlenys Massiel González Jhonson (Cfr. foja 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”*, que establece los requisitos para

otorgarse los certificados de operación por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, entre estos: 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 del 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, normas que establecen entre otras cosas, que las actuaciones administrativas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la relación oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad; al igual que, los momentos en que los actos administrativos incurren en vicio de nulidad absoluta, cuando estas se dicten con prescindencia de los trámites fundamentales que impliquen violación del debido procedimiento legal (Cfr. fojas 9-11 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 Joaquina H. de Torrijos R.L. (COOTRAJAOHT, R.L.)**, presentó el 10 de agosto de 2020, una demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 12441661 de 27 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 **9T00494, a favor de Arlenys Massiel González Jhonson**, para operar en la Zona Urbana Distrito de **del Distrito de Soná, Provincia de Veraguas** (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 **Providencia de veintisiete (27) de octubre 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**; a **Arlenys Massiel Gonzalez Jhonson**, en calidad de tercero interesado; y a este Despacho (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Por su parte, se observa que a través del Oficio N° 2128 de 27 de octubre de 2020, el Magistrado Sustanciador le remitió a la entidad demandada la copia autenticada de la acción que se analiza, a efecto que hiciera llegar al Tribunal, un informe explicativo de conducta; mismo que fue remitido por el Director General de la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante la Nota No. DG-ATT-945 de 13 de noviembre de 2020, y recibida por insistencia en la Secretaría de la Sala Tercera, el 9 de diciembre de 2020 (Cfr. fojas 33-40 del expediente judicial).

Por otro lado, **Arlenys Massiel Gonzalez Jhonson**, 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 Joaquina H. de Torrijos R.L. (COOTRAJAOHT, R.L.)**, negando los hechos y el derecho invocado.

IV. Cargos de ilegalidad formulados por la sociedad Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos R.L. (COOTRAJAOHT, 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. fojas 7-9 del expediente judicial).

Indica igualmente que no existe registro en los libros de actas de la actora, de documento alguno que avale la solicitud realizada por parte de **Arlenys Massiel González Jhonson**, a través de la cual peticione un Certificado de Operación para el Servicio Selectivo de Pasajeros en la Zona Urbana del Distrito de Soná, en la provincia de Veraguas; al igual que no se cuenta con la constancia de la citación por parte de la Autoridad demandada, donde eleva consulta a la demandante de la evaluación y aprobación de un Estudio Técnico Económico para la emisión de nuevos certificados de operación en la Zona Urbana de Soná; ni comunicación que ponga en conocimiento a la accionante de la emisión de una resolución donde se otorgue el Certificado de Operación 9T00494, a favor de **Arlenys Massiel González Jhonson** (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En ese mismo orden, la actora alega que el acto administrativo acusado contraviene los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, habida cuenta que el acto objeto de nulidad fue emitido con prescindencia de los requisitos establecidos en la norma reglamentaria para ese efecto, por lo que la autoridad acusada debió rechazarlo de plano u ordenar la subsanación en tiempo oportuno, a fin de cumplir con los requisitos legales, antes de emitir la resolución que otorgó el Certificado de Operación de Servicio colectivo de Taxi 9T00494, a favor de **Arlenys Massiel González Jhonson**.

Finalmente señala, que no se dio el cumplimiento del principio del debido proceso, el cual debe revestir toda actuación administrativa emitida bajo los parámetros legales y en consonancia con los preceptos legales aplicables a cada caso (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente caso, se observa que a través del Auto de Pruebas No. 584 de siete (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), el Tribunal admitió las siguientes pruebas documentales aportadas por la demandante, a saber: El historial del Conductor, entre otros (Cfr. fojas 13-14 y 29-30 del expediente judicial).

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

1. La Resolución N° 18 de 6 de marzo de 2003;
2. Resolución N° 19 de 6 de marzo de 2003;
3. Listado de propietarios de los Certificados de Operación vigentes otorgados por la entidad demandada.

En ese mismo orden, no se admitieron las pruebas visibles de foja 15-22 por incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, y tampoco se admitió la prueba de informe dirigida a la entidad, con el objetivo de remitir la copia autenticada del Certificado de Operación a favor de **Arlenys Massiel González Jhonson**.

IV. 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 N° 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 No. 1242020 de 27 de junio de 2019, que expidió el Certificado de Operación 9T00494, a favor de **Arlenys Massiel González Jhonson**, destinado a operar el transporte selectivo en la Zona Urbana del Distrito de Soná, 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 No. 1241661 de 27 de julio de 2019**, no cumplió con el requerimiento establecido en el artículo 3 (numeral 1 y

parágrafo final) del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, toda vez que no consta Estudio Técnico Económico realizado para la emisión del Certificado de Operación 9T00494, otorgado a favor de Arlenys Massiel González Jhonson 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 No.1241661 de 27 de julio 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 N° 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 9T00494, 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 No.1241661 de 27 de julio de 2019**, emitida por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General