



REPUBLICA DE PANAMA
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil cinco (2005)

VISTOS:

El licenciado Irving I. Domínguez Bonilla, quien actúa en representación de Econo-Finanzas, S.A., ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 7246 de 16 de agosto de 2000, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y para que se hagan otras declaraciones.

De acuerdo con lo manifestado por el apoderado judicial de la empresa demandante, el acto acusado transfiere un certificado de operación para la prestación del servicio público de pasajeros que amparaba un vehículo sobre el cual su representada mantenía una hipoteca. Adicionalmente, señala que este cupo se encuentra embargado en razón del incumplimiento de las obligaciones que dieron lugar a la interposición de un proceso ejecutivo hipotecario contra el señor Raúl Ernesto Lasso Locke.

Ambas situaciones, a juicio de la recurrente, impedían la referida transacción sobre el certificado de operación.

I. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo impugnado es la Resolución N° 7246 de 16 de agosto de 2000, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por medio de la cual

se expide el certificado de operación N° 8B-02694 a nombre de Maricela Moreno González de Lasso.

II. DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

1. Artículo 89 de la Ley 38 de 2000, por medio de la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

“Artículo 89. Las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular, deberán ser notificadas a éste.

Las resoluciones de mero trámite o de impulso procesal deberán ser notificadas dentro de los dos días siguientes a la fecha en que fueron proferidas; y las que ponen término a una instancia del proceso o que deciden un recurso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su expedición.

Cuando se trate de resoluciones que ponen término a una instancia o que decidan un recurso, las diligencias tendientes a la notificación deben iniciarse a más tardar, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su emisión.”

El recurrente argumenta que el acto atacado ha vulnerado la citada norma en razón de que se omitió el cumplimiento de notificación a la empresa que representa, siendo parte interesada en la expedición del acto. Justifica su afectación con la emisión del certificado de operación 8B-02694, argumentando que este acto desconoce la hipoteca constituida sobre el vehículo amparado por el referido cupo, dado como garantía del préstamo concedido al señor Raúl Ernesto Lasso Locke.

2. Artículo 1022 del Código Judicial.

“Artículo 1022. Ninguna resolución judicial puede comenzar a surtir efectos antes de haberse notificado legalmente a las partes. Se exceptúan las resoluciones que por disposición especial de la ley deban cumplirse de inmediato, sin audiencia de la parte, como las que se decretan en procedimiento de secuestro, la de suspensión de términos, y otras similares, expresamente previstas en este Código, las cuales serán notificadas después de cumplidas”.

En opinión del demandante el acto atacado transgrede la disposición anterior al darse cumplimiento a la decisión de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de expedir el certificado de operación a favor de Maricela Moreno González de Lasso, sin

que la resolución respectiva estuviera ejecutoriada, por falta de notificación a su representada, quien tenía interés en la decisión..

3. Artículo 1566 del Código Civil.

“Artículo 1566. Las hipotecas sujetan directa e inmediatamente los bienes sobre que se imponen, al cumplimiento de las obligaciones para cuya seguridad se constituyen, cualquiera que sea su poseedor. Las hipotecas son voluntarias o legales.”

Los reparos que la recurrente le formula a la resolución administrativa argüida de ilegal en relación con la anterior disposición se sostienen en que, la expedición del cupo a nombre de un tercero, cancela una hipoteca sin que la obligación a la cual accede hubiese terminado y sin que mediara orden de autoridad competente disponiendo su cancelación o anulación. Se afecta con ello el derecho de su representada como acreedor hipotecario y la posibilidad de administración del cupo.

4. Artículo 31 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, por medio de la cual se regula el transporte público de pasajero y se dictan otras disposiciones.

“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 su placa de circulación, las generales del propietario, la línea ruta en que prestará el servicio y el concesionario responsable del mismo. El certificado de operación o cupo, así como el vehículo que este ampara, pueden ser objeto de garantía pudiendo el acreedor, en caso de que sea necesario, administrarlos o recibirlos en usufructo hasta tanto recupere su acreencia.”

La vulneración en que ha incurrido la Resolución N° 7246 de 16 de agosto de 2000 contra este artículo, al conceder el cupo otorgado originalmente al señor Raúl Ernesto Lasso Locke y expedirlo a nombre de otra persona, de acuerdo a lo argumentado por el actor, se traduce en la imposibilidad de la empresa demandante de ejercitar el derecho de administrar el certificado de operación y de recuperar su acreencia en su condición de acreedor hipotecario, la cual se encuentra garantizada en la referida norma.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Este informe a juicio de la Sala resulta un tanto confuso. En un primer momento el funcionario demandado reconoce la afectación a la empresa Econofinanzas, S.A. con la expedición del acto que se ataca de ilegal, al indicar que dentro del expediente

administrativo de tránsito, consta un oficio que da cuenta de una comunicación al Juez Quinto del Circuito de Panamá, del Primer Circuito Judicial, Ramo Civil, referente a la cancelación del certificado de operación N° 8B-2694 aun cuando la referida sociedad no haya presentado documentación que la acredite como administradora judicial.

Por otro lado señala que la entidad demandada no cumplió con la notificación de la Resolución N° 7246 de 16 de agosto de 2000 a la empresa Econofinanzas, S.A. en razón de que no contaba con información que permitiera determinar el interés de la sociedad en este asunto.

En este sentido agrega que en el sistema registral de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre no figura la inscripción de la hipoteca a favor de la empresa demandante sobre el certificado de operación N° 8B-02694.

IV. POSICIÓN DE LA PARTE OPOSITORA

La apoderada judicial de Marisela de Lasso, concesionaria actual del cupo otorgado mediante la resolución que se ataca de ilegal, en lo medular de su escrito señala que la vía contencioso administrativa no es el mecanismo para subsanar la omisión de formalidades en la Autoridad de Tránsito y Transporte como la falta de registro de hipoteca o alguna orden judicial que impidiera autorizar la transacción entre el deudor y la empresa Econofinanzas, S.A, y su representada Marisela de Lasso.

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En contraposición a los argumentos expuestos por el demandante, la Procuraduría de la Administración estima que los cargos de ilegalidad deben ser desestimados, en atención a que el acto que se ataca de ilegal canceló el resuelto que le concedía al señor Lasso Locke el certificado de operación, por transferencia que éste hiciera de los derechos que poseía sobre el referido cupo. Es decir, que a juicio de la Procuraduría el acto atacado de ilegal, fue expedido por la Autoridad demandada en ejercicio de las facultades que le confiere la ley, lo cual justifica su actuación.

V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

En esta oportunidad la Sala debe determinar la legalidad de la actuación administrativa en la expedición, por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de un certificado de operación para la prestación del servicio público de pasajeros.

En el caso bajo examen el apoderado judicial de la parte demandante señaló que el acto que se acusa de ilegal transgredió el derecho de la sociedad que representa en razón de que no se le comunicó la referida transferencia, siendo parte interesada en este acto dada su condición de acreedora hipotecaria del vehículo amparado con el referido cupo y de administradora del certificado de operación en el proceso que promovió contra el señor Raúl Ernesto Lasso Locke, frente al incumplimiento por parte de este último de sus obligaciones como deudor hipotecario.

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, los certificados de operación no son propiedad de las personas a quienes se les otorga, puesto 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 en 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)

Lo que permite la Ley N° 14 de 26 de mayo de 1993 en el artículo 31, es 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 aun 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.

En el expediente administrativo de la Autoridad de Tránsito y Transporte remitido con el informe de conducta del funcionario demandado, consta que el vehículo tipo microbús, marca Asia Motor, Motor LS-001807, capacidad 34-36 pasajeros, modelo Cosmos, año 1998, amparado con el cupo N° 8B-02694 para que opere en la ruta Vacamonte-Panamá concedido mediante resolución 5662 de 24 de septiembre de 1997 (f.8), es el mismo sobre el cual recayó la hipoteca de bien mueble constituida a favor de la empresa Econo-Finanzas, S.A. para garantizar el cumplimiento del préstamo concedido al señor Raúl Ernesto Lasso Locke, tal y como consta en la copia auténtica de la Escritura Pública N° 6743 de 26 de septiembre de 1997, visible de fojas 8 a 28 del expediente principal.

En la cláusula novena de este contrato de préstamo en el que se grava con hipoteca el referido vehículo, las partes pactaron que la acreedora, en este caso Econo-Finanzas, S. A., asumiría la administración del cupo y ejercería el derecho de uso y fruto sobre el mismo.

Este contrato elevado a escritura pública fue inscrito en el Registro Público el 8 de enero de 1998, en atención a lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Ley N° 2 de 24 de

mayo de 1955, “mediante el cual se dictan medidas sobre hipoteca de bienes muebles...”, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 24. El contrato de hipoteca de Bien Mueble o de Venta con retención de dominio se perfecciona mediante su otorgamiento, pero para que surta efectos en perjuicio de terceros será necesaria su inscripción en el Registro Público”(El subrayado es de la Sala).

Si bien la ley nada dice con relación a la inscripción en el Registro Público del usufructo o administración de certificados de operación, su inclusión en una cláusula del contrato de préstamo en referencia, inscrito en la oficina registral, dota de seguridad jurídica a los terceros que no han intervenido en el negocio jurídico para que no resulten afectados por hechos que les son ajenos.

Este acto de inscripción en el Registro Público ofrece mayores garantías de autenticidad y seguridad a los documentos, títulos y actos que deban registrarse, tal y como lo establece el ordinal 4 del artículo 1753 del Código Civil.

Por lo tanto, la ausencia de registro en la Dirección de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre no implica que los bienes se encontraban libre de gravámenes al momento en que se produjo la transferencia del cupo otorgado por vía de la Resolución N° 7246 de 16 de agosto de 2000 atacada de ilegal, amén de que el deudor Raúl Ernesto Lasso Locke en su condición de concesionario del certificado de operación, se obligó en el contrato de préstamo a hacer las anotaciones y notificaciones que fuesen necesarias en virtud de la cesión de la administración y usufructo del certificado de operación a favor de la sociedad demandante, Econo-Finanzas, S. A.

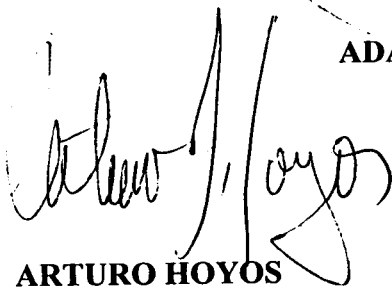
De lo anterior es claro que la Resolución N° 7246 de 16 de agosto de 2000, expedida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre se emitió con desconocimiento de los derechos consagrados en disposiciones legales vigentes, por lo que proceden los cargos de ilegalidad endilgados y así debe declararse.


En cuanto a la solicitud de la parte demandante de que sean resarcidos por los daños causados por razón de la expedición del acto acusado, la Sala estima que no es dable acceder a tal petición, al no haberse acreditado los mismos.

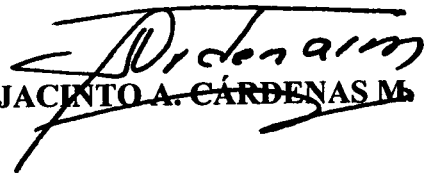
En mérito de lo expuesto, los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN QUE ES ILEGAL** la Resolución N° 7246 de 16 de agosto de 2000, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por medio de la cual se autoriza la transferencia del cupo o certificado de operación 8B-2694 del concesionario Raúl Ernesto Lasso Locke a Maricela de Lasso.

En consecuencia de lo anterior, se mantiene como concesionario del certificado de operación 8B-2694 al señor Raúl Ernesto Lasso Locke y la vigencia de la hipoteca constituida a favor de Econo-Finanzas, S. A., y niega el resto de las declaraciones solicitadas.

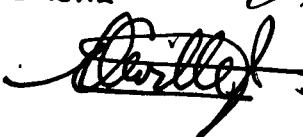
NOTIFÍQUESE,


ARTURO HOYOS


ADÁN ARNULFO ARJONA L.


JACINTO A. CÁRDENAS M.


HAZEL RAMÍREZ
SECRETARIA ENCARGADA

2005 25 agosto
9:00
Mediana Procurador de
la Administración


76 94