

ENTRADA N° 597-18

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ARNOLDO WONG, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN DCTTT-RP. N° 98 DE 24 DE ABRIL DE 2014, EMITIDA POR LA AUTORIDAD DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Licenciado ARNOLDO WONG, quien actúa en su propio nombre y representación, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril de 2014, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Mediante el acto administrativo impugnado, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre dispuso reconocer como prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo de pasajeros, en la zona urbana de Antón, Provincia de Coclé, a la organización de transporte denominada Transporte Antonero, S.A.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

Según el Licenciado ARNOLDO WONG, la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril de 2014, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, incumplió las formalidades indicadas en el Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, emitido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, por el cual se reglamenta la concesión de rutas, líneas, terminales, zonas de trabajo y piqueras en las diversas modalidades de transporte público

de pasajeros, toda vez que se reconoció como prestataria del servicio de transporte selectivo a la sociedad Transporte Antonero, S.A., a pesar que la misma no presentó un estudio que justificara su capacidad técnica para la prestación del servicio, ni mucho menos se realizó una evaluación de dicho estudio por parte de la Autoridad.

En primer lugar, el recurrente estima infringido el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, que se refiere a la capacidad que debe demostrar la concesionaria para la prestación del servicio público de transporte, por considerar que en el expediente de la solicitud de la empresa Transporte Antonero, S.A., no consta que la misma haya sustentado tener la capacidad técnica para prestar el servicio público de transporte, ni existe una evaluación técnica por parte de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

En segundo lugar, la parte demandante aduce violado el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, que se refiere al estudio técnico estadístico de transporte terrestre, que debe presentar la organización transportista solicitante para la prestación del servicio público de transporte, toda vez que considera que en la documentación relativa a la solicitud de la empresa Transporte Antonero, S.A., no existen documentos que sustenten el reconocimiento de dicha organización transportista como prestataria del servicio público de transporte.

En tercer lugar, y en los mismos términos de la norma anterior, el Licenciado ARNOLDO WONG denuncia como infringidos los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, que se refieren, respectivamente, a la obligación de elaborar los estudios técnicos estadísticos por profesionales de distintas ramas, así como a la presentación de los mismos, para la evaluación de la solicitud de reconocimiento como prestatario del servicio público de transporte.

Por último, el recurrente estima violado el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, que establece los elementos que debe

contener el estudio técnico estadístico para el transporte público de pasajeros en su modalidad selectiva, pues estima que la Autoridad reconoció a la organización Transporte Antonero, S.A., como prestataria del servicio de transporte público de pasajeros, en su modalidad selectiva, a pesar que la misma no presentó el estudio técnico estadístico necesario, y obviando que el Parágrafo de la misma norma establece que aquellos estudios técnicos presentados antes de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo N° 545 de 2003, deberán completar la información solicitada en este último, a través de un informe adicional, el cual debe ser refrendado por los profesionales a que se refiere el artículo 6 de la mencionada reglamentación.

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota N° 2254/DG-OAL de 7 de noviembre de 2018, que consta de fojas 62 a 64 del dossier, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“PRIMERO: Que esta Autoridad emite la Resolución DCTTT-RP N° 98 del 24 de abril de 2014, por la cual se le otorga el reconocimiento como prestataria, modalidad selectivo, a la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A.

SEGUNDO: Que el licenciado Arnoldo Wong, en calidad de apoderado judicial de la sociedad TAXISTAS UNIDOS ESQUIPULISTAS, S.A., promueve solicitud de Revocatoria o Anulación de este Acto Administrativo, por considerar que la misma se expidió sin contar con los requisitos legales establecidos en las Leyes de transporte.

TERCERO: Que mediante Resolución N° OAL-339 de 11 de noviembre de 2015, esta Autoridad resuelve acceder a lo pedido por la sociedad TAXISTAS UNIDOS ESQUIPULISTAS, S.A., para que se revoque o anule la resolución DCTTT-RP N° 98 de 24 de abril de 2014, que otorga el reconocimiento como prestataria a la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A.

CUARTO: Que haciendo uso de sus derechos y facultades legales, el apoderado especial de la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A., anunció y sustentó en tiempo oportuno Recurso de Reconsideración en contra de la orden impartida.

QUINTO: Que mediante Resolución N° OAL-255 de 7 de julio de 2016, esta Autoridad resuelve el Recurso de Reconsideración, presentado por el apoderado especial de la sociedad TRANSPORTE

ANTONERO, S.A., y se confirma en todas sus partes la Resolución N° OAL-339 de 11 de noviembre de 2015.

SEXTO: ... si revisamos el expediente administrativo de TRANSPORTE ANTONERO, S.A. que reposa en el Departamento de Concesiones, donde consta la solicitud de reconocimiento, resulta evidente la falta de cumplimiento de los requisitos mínimos que exige la normativa vigente para otorgar el reconocimiento como prestataria.

Se puede observar en el expediente administrativo de TRANSPORTE ANTONERO, S.A., que reposa en el Departamento de Concesiones, que todas las fojas que contiene la solicitud de reconocimiento son copias simples, no consta Certificación actualizada de Registro Público que demuestre la vigencia de la sociedad al momento en que se emitió la resolución de reconocimiento, no figuran en el expediente los estudios Técnicos estadísticos que debió proporcionar la empresa, entre otros requisitos que establece la Ley.

Es importante resaltar que todas las Resoluciones de reconocimiento como prestataria de Transporte Colectivo otorgados a la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A., fueron expedidas en el año 2002 en fechas de 28 y 29 de octubre, lo que genera cierta suspicacia de porque la Resolución de reconocimiento como prestataria del servicio de Transporte selectivo en las zonas urbanas de Antón no fue expedida en la misma fecha, si no doce años después en abril del 2014. (sic)

SEPTIMO: Que esta Autoridad, ejerciendo la facultad reparadora que le otorga la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y en busca de la correcta aplicación de la legislación vigente en materia de tránsito, decidió, en base a los supuestos contemplados en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, revocar o anular la Resolución DCTTT-RP N° 98 del 24 de abril de 2014, que otorga el reconocimiento como prestataria, a la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A. ...

OCTAVO: Que haciendo uso de sus derechos y facultades legales, el apoderado especial de la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A., anunció y sustentó en tiempo oportuno Recurso de Apelación en contra de la Resolución N° OAL-255 de 7 de julio de 2016, que confirma en todas sus partes la Resolución N° OAL-339 de 11 de noviembre de 2015.

NOVENO: ... mediante Resolución JD-42 de 28 de septiembre de 2016, se admite el Recurso de Apelación interpuesto por el apoderado especial de la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A., y se modifica la Resolución OAL-339 de 11 de noviembre de 2015, que resuelve la solicitud promovida por el Licenciado ARNOLDO WONG, en calidad de apoderado judicial de la sociedad TAXISTAS UNIDOS ESQUIPULISTAS, S.A., negándola y declarándola no viable”.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 481 de 13 de mayo de 2019, el representante del Ministerio Público señaló que en la etapa del proceso en la cual le corresponde emitir su opinión, no puede concluirse que el acto impugnado contenido en la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril de 2014, proferida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, haya sido emitido con infracción de la

normativa legal aplicable al caso en estudio, tomando en consideración la falta de incorporación del expediente administrativo y las pruebas aportadas al proceso por el Licenciado ARNOLDO WONG. Sin embargo, considera que las constancias que reposan hasta la fecha en el expediente, parecieran demostrar una ambigüedad en la vía administrativa por parte de la entidad, en lo que se refiere a los criterios para emitir el acto atacado.

IV. INTERVENCIÓN DE TERCEROS.

El Licenciado Diego Pineda, quien actúa en nombre y representación de la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A., que fuera admitida como Tercero Interesado a través de la Resolución de 25 de octubre de 2018, solicita a la Sala Tercera que no acceda a la Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad presentada contra la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril de 2014, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

En ese sentido, el apoderado judicial de la sociedad TRANSPORTE ANTONERO, S.A., indicó básicamente que la solicitud de reconocimiento como prestataria del servicio de transporte público en la zona urbana de Antón, en la modalidad de selectivo, fue presentada en término, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 34 de 28 de julio de 1999, y la misma nunca fue objetada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Agrega que lo alegado por el demandante, en cuando a la falta de presentación de estudios técnicos y demás requisitos de presentación de la solicitud de reconocimiento, no resultaban aplicables a la solicitud de TRANSPORTE ANTONERO, S.A., pues dichos requisitos son exigibles cuando el Estado someta a licitación la concesión de las rutas, situación que no ha ocurrido en el presente caso.

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por el demandante.

COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el Licenciado ARNOLDO WONG, en su propio nombre y representación, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es una persona natural, que comparece en defensa del interés general en contra de la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril de 2014, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, circunstancia que lo legitima para promover la acción examinada.

Por su lado, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre es una entidad autónoma del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente Proceso Contencioso-Administrativo de Nulidad.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la disconformidad del recurrente radica en la decisión, por parte de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, de reconocer como prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo de pasajeros, en la zona urbana de Antón, Provincia de Coclé, a la organización de transporte denominada Transporte Antonero, S.A.

El demandante plantea que con el acto administrativo impugnado, el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, incumplió las formalidades indicadas en el Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, por el cual se expide el reglamento para la concesión de rutas, líneas, terminales, zonas de trabajo y piqueras en las diversas modalidades de transporte público de pasajeros, toda vez que se reconoció como prestataria del

servicio de transporte selectivo a la sociedad Transporte Antonero, S.A., a pesar que la misma no presentó un estudio que justificara su capacidad técnica para la prestación del servicio, ni mucho menos se realizó una evaluación de dicho estudio por parte de la Autoridad.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición de la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril 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 ARNOLDO WONG.

En ese sentido, mediante el Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, emitido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, se establece que las concesiones de rutas o zonas de trabajo que otorgue el Estado tienen como propósito la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, y las cuales tendrán como elementos al concedente (que será la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre -en representación del Estado-) y al concesionario.

Por otro lado, los artículos 4, 5, 6, 7 y 9 del referido Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003 (que constituyen precisamente las normas denunciadas como infringidas), establecen que los concesionarios deben demostrar su capacidad técnica para desarrollar a cabalidad la concesión, para lo cual deben presentar un estudio técnico estadístico de transporte, mismo que debe ser refrendado por distintos profesionales, y, en el caso del transporte público selectivo, contentivo de distintos elementos como: descripción de la zona de trabajo, estudio de la demanda, plan de operaciones, sistema de mantenimiento, instalación de terminales, régimen laboral, análisis de costos, tarifas, entre otros.

Ahora bien, el demandante señala que la Autoridad reconoció a la sociedad Transporte Antonero, S.A. como prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo de pasajeros, en la zona urbana de Antón, Provincia de Coclé,

sin que la misma haya presentado ningún estudio para demostrar su capacidad técnica para la concesión.

En este punto, cabe indicar que mediante el Auto de Pruebas N° 209 de 2 de julio de 2019, el Magistrado Sustanciador admitió como prueba presentada por la parte actora, la certificación expedida por el Secretario General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Licenciado Alan Yahir Castillo Frago, y mediante la cual se deja constancia que en relación con la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril de 2014, en los archivos del Departamento de Concesiones de Rutas de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, “no aparece expediente alguno que ampare dicha resolución”. (foja 114 del expediente)

Por otro lado, cabe resaltar que la situación anterior no ha sido desacreditada por el Tercero Interesado en el presente proceso -la sociedad Transporte Antonero, S.A.-, la cual se limitó a indicar en su escrito de contestación de la demanda, visible de fojas 70 a 75 del expediente, que la presentación de estudios técnicos no resultaba aplicable a la solicitud formulada por dicho gremio transportista.

En ese sentido, debe señalarse que en atención al contenido del Parágrafo del artículo 9 del Decreto Ejecutivo N° 545 de 2003, resulta claro que todas aquellas organizaciones transportistas que hubiesen presentado sus solicitudes de reconocimiento antes de la entrada en vigencia del referido Decreto, debían incorporar la información adicional relativa a los estudios técnicos estadísticos a fin de completar su solicitud para evaluación.

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.

De esta forma, como bien lo indica el tratadista colombiano JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, “la presunción de legalidad no es absoluta

y admite prueba en contrario. Es por naturaleza revisable”. (SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, página 55).

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 al reconocimiento de la organización de transporte denominada Transporte Antonero, S.A., como prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo de pasajeros, en la zona urbana de Antón, Provincia de Coclé, logrando el mismo desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, tomando en consideración que se produjo un incumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 4, 5, 6, 7 y 9 del Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, emitido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Así, la omisión de presentación de los estudios técnicos estadísticos requeridos por parte de la organización transportista denominada Transporte Antonero, S.A., que justificaran su solicitud de reconocimiento como prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo de pasajeros, ha quedado demostrada con las copias autenticadas de la documentación relativa a la expedición de la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril de 2014, remitida a este Tribunal por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la Nota N° 1159/DG-OAL de 26 de diciembre de 2019, y que reposan de fojas 169 a 179 del expediente.

Lo anterior es igualmente reconocido por la propia Autoridad demandada a través del informe de conducta requerido, en el cual se deja constancia que “no figuran en el expediente los estudios Técnicos estadísticos que debió proporcionar la empresa, entre otros requisitos que establece la Ley”. (foja 63 del expediente)

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 reconocer como prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo de pasajeros, en la zona urbana de Antón, Provincia de Coclé, a la organización de transporte denominada Transporte Antonero, S.A., incumpliendo con las condiciones reglamentarias pertinentes contenidas en los artículos 4, 5, 6, 7 y 9 del Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, emitido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia. Así, en vista que la parte actora ha probado las infracciones imputadas al acto impugnado, se hace necesario declarar su ilegalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución DCTTT-RP. N° 98 de 24 de abril de 2014, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 4, 5, 6, 7 y 9 del Decreto Ejecutivo N° 545 de 8 de octubre de 2003, emitido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**