

**Entrada N°633962020**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ABRAHAM RICARDO ROSAS ARAÚZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE YANETH GONZÁLEZ PINTO DE QUEZADA, ALCIDES ARIEL GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, DIOMEDES ESCOBAR ROMERO, GREGORIO MENESES CHANIS, RODRIGO RODRÍGUEZ GARCÉS, EDGARDO DANILO CHANIS NAVARRO, ARNULFO CRUZ PÉREZ, WALBERTO ALEXIS RAMOS HERNÁNDEZ, MÁRTIRES CASTREJÓN, ELOY FERNÁNDEZ AGRAZAL, CONCEPCIÓN NÉSTOR DE LEÓN HERNÁNDEZ Y RICAURTE DE JESÚS MENDOZA VÁSQUEZ, PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, LOS ARTÍCULOS 3, 5, 41 (NUMERAL 7), 42 (NUMERAL 1) Y 46 (NUMERAL 4 Y 5) DEL ANEXO C DEL REGLAMENTO INTERNO (MARCO) DE OPERACIÓN Y DISCIPLINARIO, APROBADO POR MEDIO DEL RESUELTO QUINTO DE LA RESOLUCIÓN N°OAL-56 DE 15 DE ENERO DE 2018, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE 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, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado Abraham Ricardo Rosas Araúz, actuando en nombre y representación de **YANETH GONZÁLEZ PINTO DE QUEZADA, ALCIDES ARIEL GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, DIOMEDES ESCOBAR ROMERO, GREGORIO MENESES CHANIS, RODRIGO RODRÍGUEZ GARCÉS, EDGARDO DANILO CHANIS NAVARRO, ARNULFO CRUZ PÉREZ, WALBERTO ALEXIS RAMOS HERNÁNDEZ, MÁRTIRES CASTREJÓN, ELOY FERNÁNDEZ AGRAZAL, CONCEPCIÓN NÉSTOR DE LEÓN HERNÁNDEZ y RICAURTE DE JESÚS MENDOZA VÁSQUEZ**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 3, 5, 41 (numeral 7), 42 (numeral 1) y 46 (numeral 4 y 5) del Anexo C del Reglamento Interno

(Marco) de Operación y Disciplinario, aprobado por medio del Resuelto Quinto de la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Cabe señalar que a través de la Resolución de nueve (9) de febrero de 2021, la Sala Tercera no accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Acto Administrativo atacado, presentada por el apoderado judicial de los demandantes. (Cfr. foja 83 a 91 del Expediente Judicial)

## **I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

El activador jurisdiccional pretende se declaren nulos, por ilegales, los artículos 3, 5, 41 (numeral 7), 42 (numeral 1) y 46 (numeral 4 y 5) del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario, aprobado por medio del Resuelto Quinto de la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, los cuales son del siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 3: Transportistas que no cumplan con el Reglamento Interno de Operación y Disciplinario.** Aquellos transportistas que por cualquier razón resistan, se nieguen, se opongan o sencillamente no quieran cumplir, ni acabar (sic) las disposiciones del presente reglamento, no tendrán derecho a operar en la ruta y por lo tanto no se les dará partida desde ninguna de las piqueras de LA CONCESIONARIA, hasta tanto cumplan con todas las disposiciones reglamentarias aquí establecidas. LA CONCESIONARIA gestionará el apoyo policial que sea necesario para aquellas unidades que no haya recibido la partida correspondiente sean sacados de circulación retirándole la placa de transporte, por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y/o por operaciones de tránsito, en el evento de que todos (sic) modos pretendan circular. Hasta tanto cumplan con las disposiciones reglamentarias aquí establecidas, para garantizar la seguridad ciudadana ante el usuario”.

**“ARTÍCULO 5: Deber de pagar el zarpe.** Todos los transportistas están obligados a pagar el derecho de Zarpe, el cual deberá ser cancelado el mismo día en la piquera de la CONCESIONARIA, y no podrá ser inferior a un dólar (B/1.00) o según sea pactado. La unidad que no pague el zarpe en la forma indicada, no tendrá derecho a otro turno. De incumplir y persistir en la prestación del servicio a pesar de no tener derecho a otros turnos. El incumplimiento del artículo de este reglamento. LA CONCESIONARIA procederá en la forma indicada aplicar el artículo 3 del presente reglamento (sic)”.

**“ARTÍCULO 41: Obligaciones del transportista.** Es de obligatorio cumplimiento de parte de los transportistas dueños de certificado de operación, las siguientes disposiciones:

(...)

7. Pagar puntualmente los zarpes y obligaciones que establezca la concesionaria”.

**“ARTÍCULO 42: Multas de B/\_\_\_\_.00 a B/\_\_\_\_.00.** Serán multados y sancionados con multas de B/\_\_\_\_.00 a B/\_\_\_\_.00 dependiendo de la gravedad de la falta, cualquier transportista, conductor que opera el vehículo o el auxiliar de conductor cuando incurra en una o más de las siguientes faltas.

1. No pagar puntualmente los zarpes y obligaciones que establezca la concesionaria.

Una vez .....	B/____.00
Una segunda vez .....	B/____.00
Una tercera vez .....	B/____.00

(...)”.

**ARTÍCULO 46: Cancelación del cupo.** LA CONCESIONARIA, podrá solicitar a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre que le cancele el certificado de operación a aquellos transportistas que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones:

(...)

4. Los que demandan judicialmente ya sea ante los Tribunales de trabajo o ante otra instancia LA CONCESIONARIA (sic) y le sea negada o no pueda probar su pretensión.

5. Haber sido demandado judicialmente por LA CONCESIONARIA. Y probarle la concesionaria su pretensión (sic)”.

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el actor destaca que el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre emitió la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, dentro de la cual se aprueba el Reglamento Interno de Operación y Disciplinario para la prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros, cuyo texto completo se encuentra en el Anexo C de dicha Resolución; no obstante, advierte que las normas y reglas contenidas en los artículos 3, 5, 41 (numeral 7), 42 (numeral 1) y 46 (numeral 4 y 5) del Anexo antes citado, son ilegales por infringir disposiciones legales vigentes.

En cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora invoca el artículo 16 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo

25 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que se refiere a las funciones del Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

De igual manera, considera vulnerados los artículos 34, 36, 162, 201 (numerales 1 y 37) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales, en su orden, tratan sobre los Principios del Procedimiento Administrativo, que no pueden emitirse Actos que infrinjan la Ley, los motivos en que se fundan los Recursos y, por último, lo que se entiende por Acto Administrativo y Desviación de Poder.

Asimismo, advierte la violación del artículo 629 (numeral 11) del Código Administrativo, que atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la potestad de expedir los reglamentos convenientes para la ejecución de las leyes cuando sea necesario.

Además, estima se ha vulnerado el artículo 36 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, tal como quedó modificado por el artículo 9 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que guarda relación con las causales por las cuales la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre puede cancelar, en cualquier momento, los Certificados de Operación o los Cupos respectivos.

Por último, alega la infracción del artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece dentro de las Garantías Judiciales, el Derecho de toda persona a ser oída.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 8 a 23 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

## **II. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.**

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, para que rindiese Informe Explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota N°386 DG-ATTT de 11 de marzo de 2021, la cual fue recibida por insistencia, toda

vez que, fue presentada fuera del término legal establecido en el artículo 57 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946 (Cfr. fojas 96 a 99 del Expediente Judicial).

### III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N°667 de 20 de mayo de 2021, el Ministerio Público solicita a la Sala Tercera que declare que son nulos, por ilegales, los artículos 3, 5, 41 (numeral 7), 42 (numeral 1) y 46 (numeral 4 y 5) del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario, aprobado por medio del Resuelto Quinto de la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, emitido por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, fundamentando su petición en lo siguiente:

“Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión de los accionantes, este Despacho es de la consideración que le asiste la razón a los recurrentes, criterio que basamos en las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

(...)

Efectivamente el artículo 16 (numeral 11) de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, establece que el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre tiene la facultad para suscribir los contratos de concesión establecidos en la Ley 14 de 1993; y en atención a lo anterior, se dicta la Resolución OAL-56 de 15 de enero de 2018, a través de la cual, se aprueba el procedimiento para la tramitación de las solicitudes para prestar el servicio del transporte público de pasajeros bajo el régimen de contratos de concesión en la República de Panamá; sin embargo cuando analizamos en (sic) contenido del Anexo C del acto en cuestión, observamos que el mismo, más allá de referirse del trámite de concesión, establece una especie de reglamento interno al cual todas las concesionarias se deben sujetar, denominándolo *Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario* (Cfr. fojas 62-68).

En ese sentido, cuando analizamos el contenido de los artículos demandados de ilegales, observamos que los mismos no se enmarcan propiamente dentro del procedimiento para el otorgamiento de una concesión; sino que, más bien, se encuadran dentro de un procedimiento sancionatorio o disciplinario del cual podrían ser objeto los transportistas; escenario que nos lleva a concluir, que efectivamente, estamos en presencia de disposiciones que van más allá de la prerrogativas (sic) que le fueron reconocidas al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

En otro marco conceptual, tampoco se desprende que dentro del curso de la elaboración de las normas cuya legalidad se cuestiona, se

haya cumplido con el requisito de participación ciudadana.

(...)

El artículo 5 de la Resolución OAL-56 de 15 de enero de 2018, configura una tarifa a la que se denominó zarpe...

(...)

De conformidad a lo establecido en la Ley 6 de 2002, disposiciones como la arriba citada, requieren, como requisito para su aplicación, que la misma haya sido sometida previamente al proceso de participación ciudadana, exigencia que no se evidencia que se haya cumplido en el caso que nos ocupa.

En ese orden de ideas, realizado en (sic) análisis correspondiente, se observa que, en efecto se (sic) las normas contra las cuales se ha dirigido la acción que nos resultan contrapuestas a disposiciones de mayor jerarquía a ellas, situación que debe traer como consecuencia la declaratoria de nulidad de las mismas." (Cfr. fojas 100 a 107 del Expediente Judicial)

#### **IV. ALEGATO DE CONCLUSIÓN.**

El apoderado judicial de los demandantes presenta su Alegato de Conclusión, reiterando su solicitud para que la Sala Tercera declare que son nulos, por ilegales, los artículos 3, 5, 41 (numeral 7), 42 (numeral 1) y 46 (numeral 4 y 5) del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario, aprobado por medio del Resuelto Quinto de la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, emitido por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

#### **V. DECISIÓN DE LA SALA.**

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La Demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, de los artículos 3, 5, 41 (numeral 7), 42 (numeral 1) y 46 (numeral 4 y 5) del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario, aprobado por medio del Resuelto Quinto de la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Vale comentar que, por medio de la citada Resolución se aprueba el Procedimiento para la Tramitación de las Solicitudes para Prestar el Servicio de Transporte Público de Pasajeros bajo el Régimen de Contratos de Concesión en la República de Panamá; en cuyo resuelto Quinto se aprueba el mencionado Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario, contenido íntegramente en el Anexo C de dicha disposición legal.

De la lectura del libelo de Demanda, colegimos que el sustento principal de lo alegado por los actores radica en el hecho que al emitir los artículos del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario, citados en líneas que preceden, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre desatiende las siguientes situaciones:

- Que no está facultado para imponer a los transportistas un gravamen o tasa, para aplicarles una sanción si no cumplen ese pago, y aún menos para facultar a las Empresas Comerciales Concesionarias del Servicio de Transporte Público de Pasajeros para que establezcan a su discreción el monto máximo del denominado zarpe;
- Que la reglamentación de las leyes atinentes al Transporte Público de Pasajeros, especialmente en lo que atañe a la imposición de tasas o tributos a los transportistas que prestan ese servicio, es facultad privativa, del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa;
- Que, al no ser la Autoridad competente para dictar los mencionados artículos, contraviene el Principio de Estricta Legalidad e incurre en vicio

de nulidad absoluta;

- Que el aludido tributo, gravamen o tasa, tiene una finalidad que no está acorde con el ordenamiento jurídico, teniendo como único propósito, el beneficio económico de las Empresas Comerciales Concesionarias respectivas, por lo que se configura la Desviación de Poder; y
- Que, a pesar de no estar contempladas en la Ley, establece causales para que la empresa concesionaria pueda solicitar a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre la cancelación de los Certificados de Operación de los Transportistas, con lo que vulnera el Principio de Estricta Legalidad, incurre en vicio de nulidad absoluta y transgrede el Derecho de Defensa.

Por su parte, observamos que en el “*Considerando*” de la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, la Entidad demandada sustenta su actuación manifestando lo que a continuación se detalla:

“Que de conformidad con el artículo 20 de la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en adelante La Autoridad está facultada para ejercer derechos y contraer obligaciones;

Que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), de acuerdo a lo señalado en el artículo 2 numeral 5 de la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, reformada por la Ley N°42 de octubre de 2007, tiene la atribución y objetivo de poder coordinar con las demás instituciones del Estado y las personas naturales o jurídicas dedicadas al transporte terrestre; la ejecución de los planes y programas en materia de transporte, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 16 numeral 2 de la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, que contempla entre las atribuciones del Director General, la de dirigir, supervisar, fiscalizar la operación y control de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo con la Ley y los reglamentos;

Que con la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, el Decreto Ejecutivo N°545 de 08 de octubre de 2003 y Ley N°42 de 22 de octubre de 2007, se crearon las bases para la modernización del transporte público de pasajeros, en las distintas modalidades, a través de la implementación y ejecución de los contratos de concesión.

Que la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993, se fundamenta en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros a través de concesión en las rutas, líneas y zonas de trabajo, donde las empresas o personas jurídicas sean responsables del servicio, bajo un régimen contractual bien definido, con el apoyo de la Autoridad como ente

regulador y fiscalizador, tal como se establece en los artículos 18 y 19 de la ley antes mencionada y el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N°545 de 08 de octubre de 2003.

(...)

Que el numeral 11 del artículo 25 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007, establece que el Director General de la Autoridad tiene dentro de sus funciones suscribir los contratos de concesión establecidos en la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993.

Que en virtud de lo anterior fue proferida la resolución OAL-469 de 21 de agosto de 2017 publicada en Gaceta Oficial N°28348<sup>a</sup> de 22 de agosto de 2017; Por la cual se define los conceptos y lineamientos para la prestación del servicio del transporte público de pasajeros bajo el régimen de contratos de concesión en la República de Panamá.

Que para el mejor desarrollo, gestión y trámite del contrato de concesión a nivel nacional, se hace necesario establecer el flujo-grama (sic) sobre el procedimiento para la tramitación de las solicitudes del contrato, así como reconocer mediante acto administrativo los anexos necesarios para la suscripción del mismo.

(...)"

Como cuestión previa, es importante indicar que, la Resolución OAL-469 de 21 de agosto de 2017, mencionada en la transcripción que antecede, implementa los mecanismos necesarios para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros a través de contratos de concesión, estableciendo un período de hasta dieciocho (18) meses para su ejecución, y en esa dirección, delimita la formalización de tales contratos en el *"... modelo de contrato marco consensuado con el sector transporte público de pasajeros y diversas autoridades e instituciones (...) con un procedimiento ordenado y sistemático que logre en un período de corto y mediano plazo que la prestación de servicios de transporte público de pasajeros se implemente en todo el país, por medio de contratos de concesión"*<sup>1</sup>.

En ese orden de ideas, si bien los concesionarios son quienes deben establecer, según lo pactado en sus Contratos de Concesión, las pautas de convivencia que regularán el funcionamiento de sus respectivas Concesiones, el

---

<sup>1</sup> Resolución OAL-469 de 21 de agosto de 2017 publicada en Gaceta Oficial N°28348<sup>a</sup> de 22 de agosto de 2017, Por la cual se define los conceptos y lineamientos para la prestación del servicio del transporte público de pasajeros bajo el régimen de contratos de concesión en la República de Panamá. Véase artículos 1, 2 y 4.

Reglamento Interno de Operación y Disciplinario contenido en el Anexo C es un marco de referencia elaborado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que pretende establecer las Normas y Principios Generales de Operación y Disciplina en la Prestación del Servicio de Transporte de Pasajeros, el cual “... *debe ser adaptado a las condiciones propias de cada ruta y aprobado por las diferentes CONCESIONARIAS que se acojan al Contrato de Concesión*”. (Cfr. fojas 62 reverso y 68 reverso)

Al respecto, esta actuación de la Autoridad encuentra su respaldo en la Ley 34 de 28 de julio de 1999, por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, modifica la Ley 14 de 1993 y dicta otras disposiciones, que en su artículo 2 dispone las atribuciones que puede ejercer la Autoridad. Veamos:

“Artículo 2. La Autoridad tiene todas las funciones relacionadas con la planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá y, para su cumplimiento, ejercerá las siguientes atribuciones:

(...)

3. Actuar como ente rector competente para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre.

(...)

5. Coordinar, con las demás instituciones del Estado y las personas, naturales o jurídicas, dedicadas al transporte terrestre, la ejecución de los planes y programas sobre esta materia.

(...)

8. Supervisar la actuación de concesionarios, empresas o personas, dedicados a la prestación del servicio de transporte terrestre público de pasajeros y sancionarlos por el incumplimiento de las disposiciones legales.

(...)

10. Velar, intervenir y tomar las medidas necesarias, para que el servicio público de transporte de pasajeros se mantenga de forma ininterrumpida y eficiente.

(...)

20. Regular todo lo relacionado con el transporte terrestre público de pasajeros, de carga y particular.

(...)”

A su vez, el artículo 16 de dicha excerta legal, modificado por el artículo 25 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, en su numeral primero dispone como función del Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, “... *Dirigir, supervisar y fiscalizar la operación y el control de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo con la ley y los reglamentos...*”.

Como bien se extrae de las normas citadas en líneas previas, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, como Ente Regulador, es el encargado de regular, vigilar, supervisar, fiscalizar, planificar, dirigir, operar, controlar y tomar todas las medidas necesarias para que la prestación del Servicio Público de Transporte de Pasajeros se mantenga de forma diáfana, segura, ininterrumpida y eficiente.

Cabe destacar que el transporte terrestre público de pasajeros es un servicio a cargo de personas naturales o jurídicas, a través de concesiones otorgadas por el Estado, cimentado en el bienestar social y el interés público<sup>2</sup>; el cual, por su naturaleza, se debe prestar procurando la observancia de los Principios Rectores de los Servicios Públicos, a saber, la Continuidad, la Adaptabilidad, la Neutralidad, la Igualdad y la Obligatoriedad<sup>3</sup>, por lo que surge la necesidad, por parte de la Administración, de garantizar el cumplimiento de tales propósitos.

Luego de lo expuesto, procede el Tribunal al correspondiente examen de legalidad.

### **Artículo 3 del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario -Transportistas que no cumplan con el Reglamento Interno de Operación y Disciplinario-**

Observa el Tribunal que el artículo atacado de ilegal, establece que los

---

<sup>2</sup> Artículo 1 de la 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.

<sup>3</sup> Rodríguez R., Libardo. “Derecho Administrativo General y colombiano”, Decimosexta edición, Bogotá, Editorial Temis, 2008, págs. 573-575.

transportistas que no obedezcan las disposiciones establecidas en el Reglamento, no tendrán derecho a operar en la ruta, y por lo tanto, no se les dará partida desde ninguna de las piqueras de la concesionaria, mientras no observen todas las disposiciones reglamentarias establecidas. A la vez, establece que la concesionaria gestionará el apoyo policial que sea necesario para aquellas unidades que no hayan recibido la partida correspondiente, sean sacados de circulación retirándole la Placa de Transporte, por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y/o por Operaciones de Tránsito, en el evento de que pretendan circular, hasta tanto cumplan las disposiciones contempladas en el referido Reglamento.

Por su parte, indican los accionantes que esta norma infringe de manera directa por omisión los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y, en tal sentido, concreta su argumentación asegurando lo siguiente:

“... no existe ninguna norma legal ni reglamentaria que autorice al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) para otorgar facultades a las empresas comerciales concesionarias del servicio de transporte público de pasajeros para que estas dictaminen y establezcan quienes son los transportistas que, a juicio de tales empresas comerciales concesionarias, han incurrido en una falta al comentado Reglamento Interno de Operación y Disciplinario y para que impongan a tales transportistas sanciones como la suspensión o cancelación del derecho a operar en la ruta de que se trate, impedirles realizar sus recorridos desde las piqueras de la empresa concesionaria, sacarlos de circulación o impedirles circular y retirar las placas de circulación con las que identifican sus vehículos, atribuciones todas que el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) no está facultado para ejercer y mucho menos para transferir su ejercicio a las empresas concesionarias”. (Cfr. foja 13 del Expediente Judicial)

Cabe señalar que el Reglamento Interno bajo estudio, establece los procedimientos y normas de trabajo de cada uno de los transportistas afiliados a la Concesionaria, cuyo Certificado de Operación o Cupo, los faculta para prestar el Servicio de Transporte Público de Pasajeros, al amparo de la Concesionaria en sus diversas rutas.

Como se anotó en líneas que preceden, el Reglamento Interno fija las

normas de convivencia e igualmente las sanciones en caso de infracción o incumplimiento, las cuales solo son legítimas y pueden tener lugar únicamente a lo interno del colectivo o agrupación.

Ahora bien, tomando en consideración que la Concesionaria puede hacer su Reglamento Interno, que éste debe ser revisado y aprobado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, y en el presente caso la Entidad Pública concibió un documento marco, se razona que, en cuanto a sus Principios y Generalidades, el Reglamento ya cuenta con cierto grado de aprobación anticipada o adelantada por parte del Ente Regulador.

En ese orden de ideas, es importante señalar que, si bien la Concesionaria, que adaptará y aplicará a sus afiliados el Reglamento Interno de Operación y Disciplinario, es un ente privado, no se puede soslayar que este documento “Marco” fue concebido por el Ente Regulador en materia de transporte, quien debe atender a la preponderancia de la Ley y los Reglamentos, más aún cuando hablamos de un servicio público inspirado en el bienestar social y el interés público. Sin embargo, tampoco podemos olvidar que esta reglamentación está orientada a lograr el buen funcionamiento de la organización, por lo que, de igual manera, debe ser adaptado a las necesidades privativas de cada Concesionaria.

En tal sentido, observa el Tribunal que, en la sección dedicada a las Concesiones de Líneas, Rutas y Piqueras, el artículo 25 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, establece que los Concesionarios podrán solicitar al Ente Regulador - Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre- “... *cambios en los reglamentos internos de operación, disciplina y control que regirán en cada línea, ruta o piquera...*”. Agregando además que, es deber de las Autoridades de Tránsito y de Policía, el brindar apoyo a los Concesionarios en aras de garantizar la disciplina y el cumplimiento de los reglamentos respectivos.

Aunado a ello, el artículo 36, modificado por el artículo 35 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, y a su vez modificado por el artículo 9 de la Ley 42 de 22 de

octubre de 2007 –Que reforma la Ley 14 de 1993, sobre el transporte terrestre público de pasajeros, y la Ley 34 de 1999, sobre tránsito y transporte terrestre- establece en su párrafo inicial que “... En caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de certificados de operación o cupos o de los conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva les impondrá, con el apoyo de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre si fuera necesario, las sanciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno”.

Ante lo expuesto, si bien el texto del artículo atacado contempla, conforme a las normas antes citadas, el respaldo de las Autoridades de Tránsito y de Policía para garantizar la disciplina y el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, y posibilita la imposición de sanciones disciplinarias establecidas en el Reglamento Interno, con el apoyo de la Autoridad; observa la Sala que los referidos correctivos están orientados a que el transportista que incumpla sea sacado de circulación, “... *retirándole la placa de transporte, por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y/o por Operaciones de Tránsito...*”; **sin embargo, no es dable y no está contemplado en la normativa que rige el Transporte Público de Pasajeros, que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por razón de una sanción disciplinaria contemplada en un Reglamento Interno de una Concesionaria, sancione al transportista con el retiro de la placa de transporte.**

Sobre el particular, procedemos a verificar las normas jurídicas que están relacionadas con el tema bajo examen.

Así, vemos que el Decreto Ejecutivo N°640 de 27 de diciembre de 2006, “Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá”, en su artículo 3 nos ofrece las siguientes definiciones:

“**Placa.** Distintivo único e intransferible utilizado para identificar un vehículo. Tiene validez en todo el territorio nacional, el cual lo distingue externa y privativamente.

**Placa de transporte público.** Placa adicional que deben portar todos los vehículos de transporte público en todas sus modalidades (selectivo, colectivo, colegial y turismo)".

Por su parte, el artículo 33 de dicha excerta legal, deja claro que todo vehículo requiere, para transitar en las vías públicas, una placa única y definitiva, la cual será portada con carácter de permanencia e intransmisibilidad, y con validez en toda la República de Panamá. A su vez, el artículo 35 establece la ubicación, según el tipo de vehículo, de las placas de circulación; y en tal sentido, se colige que la "*placa de circulación*", para los vehículos de transporte selectivo y colectivo de pasajeros, implica la utilización conjunta de las dos placas (única y de transporte público).

Por otro lado, es de advertir que **las sanciones contempladas en el Reglamento de Tránsito Vehicular, hacen referencia a retención de la licencia, retención del vehículo y asistencia a charlas por reincidencia, mas no al retiro de placa de transporte; por lo que consideramos que, al aplicar esta medida, la Autoridad estaría rebasando las atribuciones otorgadas por Ley.**

De lo antes dicho, colige el Tribunal que si bien es dable permitir que la Concesionaria aplique sanciones a los transportistas afiliados por razón del incumplimiento a las disposiciones establecidas en su Reglamento Interno, y que para ello reciba el apoyo de las Autoridades de Tránsito y de Policía; la normativa que rige la materia no faculta a la Entidad Estatal y/o a Operaciones del Tránsito a sacar de circulación un vehículo, a través del retiro de la placa de transporte, por lo que esta Superioridad considera que la frase "*...retirándole la placa de transporte ...*", vulnera el Principio de Estricta Legalidad contenido en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

**Artículo 5 del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario –Deber de pagar el zarpe-**

Observa el Tribunal que el artículo atacado de ilegal, establece que “... los transportistas están obligados a pagar el derecho de Zarpe, el cual deberá ser cancelado el mismo día en la piquera de la CONCESIONARIA, y no podrá ser inferior a un dólar (B/1.00) o según sea pactado...”. A su vez señala que, en caso de incumplimiento, no tendrá derecho a otro turno y de persistir en la prestación del servicio, a pesar de no tener derecho a otro turno, la Concesionaria le aplicará el artículo 3 del Reglamento.

Por su parte, indican los demandantes que esta norma infringe de manera directa por omisión los artículos 16 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 25 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, los artículos 36, 162 y 201 (numerales 1 y 37) de la Ley 38 de 2000 y el artículo 629 del Código Administrativo.

A su juicio, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, carece de competencia para imponer a los transportistas en forma obligatoria o coercitiva un gravamen o tasa, para aplicarles una sanción si no cumplen ese pago, y aún menos para facultar a las Empresas Comerciales Concesionarias del Servicio de Transporte Público de Pasajeros para que establezcan a su discreción el monto de dicho “zarpe”. Advierte que “... la reglamentación de las leyes atinentes (sic) al transporte público de pasajeros, especialmente en lo que atañe a la imposición de tasas o tributos a los transportistas que prestan ese servicio, no es facultad del Director General de la Autoridad, sino que corresponde, en forma privativa, al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa que es.” (Cfr. foja 12 del Expediente Judicial)

De igual manera, en cuanto a la obligación de pagar el Derecho de Zarpe, la parte actora manifiesta lo siguiente:

“En la forma en que está concebido el susodicho tributo, gravamen o tasa, cuya cuantía no puede ser menor de un balboa (B/1.00), pero cuyo monto máximo puede ser fijado a discreción por la empresa comercial concesionaria, imponiendo a los transportistas la obligación de

pagarlo diariamente, tiene una finalidad que no está acorde con el ordenamiento jurídico, además que encubre un propósito distinto de la relación jurídica a la que se refiere la anotada disposición reglamentaria, puesto que el referido tributo, gravamen o tasa denominado 'ZARPE' está concebido únicamente para beneficiar económicamente a las empresas comerciales concesionarias respectivas, pero lo hace en detrimento y perjuicio de las personas naturales o jurídicas que, luego de haber obtenido un Certificado de Operación para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, y laborando al amparo de dicho Certificado de Operación, se dedican a prestar ese importante servicio...". (Cfr. foja 11 del Expediente Judicial)

Sobre el particular, reitera la Sala que el Anexo C es un marco de referencia elaborado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, el cual deberá ser adecuado a las condiciones propias de cada ruta y aprobado por las diferentes Concesionarias que se acojan al Contrato de Concesión.

No olvidemos que este servicio a la colectividad, es satisfecho indirectamente por la Administración Pública, a través de un Contrato de Concesión suscrito con particulares<sup>4</sup>; y en tal sentido, es importante recordar que los transportistas afiliados a la Concesionaria deben respetar y cumplir los Estatutos de la Organización.

De acuerdo con la doctrina, la gestión o prestación de los servicios públicos por parte de los particulares es entendida como aquella que *"... se realiza por medio de la figura de la concesión de servicio público, que consiste en que una persona pública, llamada concedente, en virtud de un convenio, encarga a un particular, persona natural o jurídica, llamado concesionario, el cuidado de hacer funcionar un servicio público, a su costa y riesgo, permitiéndole obtener una remuneración que la toma de las tarifas o tasas recibidas de los usuarios"*.<sup>5</sup>

Por su parte, el profesor Jaime Javier Jované Burgos, incluye en su obra Derecho Administrativo II, un capítulo denominado Los Servicios Públicos, y al

---

<sup>4</sup> Jované Burgos, Jaime Javier. Derecho Administrativo II, Sistemas Jurídicos, S.A., Panamá, Panamá, 2019, págs. 221 y 224, cita a Benjamín Villegas Basavilbaso (1951), *Derecho Administrativo*, Tomo III, Buenos Aires, Argentina, Tipografía Editorial Argentina, pág. 49; y a Alberto Hernández Mora, Dentro de *El Derecho Administrativo en Latinoamérica II* (1986), Bogotá, Colombia, Ediciones Rosaristas, págs. 271-272.

<sup>5</sup> Rodríguez R., Libardo. "Derecho Administrativo General y colombiano", Decimosexta edición, Bogotá, Editorial Temis, 2008, págs. 569-570.

referirse a los particulares a quien el Estado otorga la explotación del servicio público en cuestión, cita al jurista Julio Prat, quien se refiere a este tópico de la siguiente manera:

“(…) personas físicas o jurídicas privadas, que obran por su exclusivo riesgo patrimonial, pero que actuarán bajo la dirección y el control de la Administración. La Administración concede esta gestión y el particular la asume como concesionario. La concesión importa la transferencia de poderes exorbitantes del ente concedente al concesionario. Es una relación típica de derecho público, pero seguirá siendo un particular, vinculándose con terceros por las normas del derecho privado; sus actos no serán administrativos, y sus funcionarios no serán funcionarios públicos. Quiere decir que la condición jurídica del concesionario no se modifica, no se altera por la concesión.”<sup>6</sup>

En ese mismo sentido, procedemos a definir, para una mayor comprensión, los términos que guardan relación con el tema:

“(…)

5. **Cupo:** Certificado de operación concedido por el Estado al propietario de un vehículo, que lo autoriza para prestar el servicio público de transporte terrestre en una ruta o zona determinada.

6. **Concesión:** Derecho otorgado por el Estado en favor de una persona natural o jurídica, para prestar el servicio público de transporte, en sus diversas modalidades, dentro de una ruta o zona de trabajo.

7. **Concesionario:** Persona natural o jurídica beneficiaria de una concesión.

8. **Conductor:** Persona natural que opera un vehículo de transporte terrestre.

(…)

33. **Tarifa:** Precio o valor monetario, debidamente regulado por el Estado, que cobra el transportista al usuario por la prestación del servicio de transporte terrestre público.

(…)

43. **Transportista:** Persona natural o jurídica propietaria de uno o más vehículos de transporte terrestre, que se dedica a la prestación del servicio de transporte terrestre público.”<sup>7</sup>

Dicho lo anterior, valora la Sala que el Derecho otorgado a la Concesionaria

---

<sup>6</sup> Jované Burgo, Jaime Javier. Ob. Cit., pág 256, cita a Prat, Julio. Dentro de *El Derecho Administrativo en Latinoamérica II* (1986), Bogotá, Colombia, Ediciones Rosaristas, pág. 251.

<sup>7</sup> Ley 14 de 26 de mayo de 1993, artículo 5, numerales 5, 6, 7, 8, 33 y 43. Gaceta Oficial N°22,294 de 27 de mayo de 1993.

conlleve que ésta pueda ofrecer el servicio público, a sus expensas y riesgo, y reciba, como consecuencia, una remuneración que se configura en la tarifa que cobra a los usuarios del sistema, la cual se encuentra bajo el control y fiscalización de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, y cuya reglamentación, por sectores y zonas, es aprobada por el Órgano Ejecutivo a propuesta de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

No obstante, al considerar que las necesidades que surjan en la prestación del servicio deben ser cubiertas por el Concesionario, colegimos que, el cobro del denominado zarpe diario constituye un ingreso o cuota que recauda la Concesionaria de parte de los transportistas afiliados o agremiados, por razón de los costos administrativos o de operación del servicio público de transporte de pasajeros, en sus diversas modalidades, dentro de una ruta, línea, zona de trabajo o piqueta objeto de la concesión para la prestación del servicio.

De ello, que este lucro no debe considerarse un tributo o gravamen impuesto por la Autoridad, sino que surge de la relación que se concreta entre la Concesionaria y los transportistas afiliados, y, teniendo como objetivo la prestación efectiva del servicio, es dable que tal obligación sea establecida en los Estatutos Internos de la Organización, los cuales tendrán validez meramente dentro del conglomerado.

En consecuencia, no vislumbra esta Superioridad, la alegada vulneración de los artículos 16 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 25 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, los artículos 36, 162 y 201 (numerales 1 y 37) de la Ley 38 de 2000 y el artículo 629 del Código Administrativo.

**Artículo 41 (numeral 7) y 42 (numeral 1) del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario –Obligaciones del transportista y Multas y sanciones-.**

Advierte esta Superioridad que los artículos en mención establecen en esencia que, es de obligatorio cumplimiento de parte de los transportistas dueños

de un Certificado de Operación, el pago puntual de los zarpes y demás obligaciones que establezca la concesionaria (numeral 7 del artículo 41), y que, el transportista que falte a esta obligación será multado y sancionado con una suma de dinero, dependiendo de la reincidencia (numeral 1 del artículo 42).

Enseguida, notamos que el activador jurisdiccional estima vulnerados, bajo los mismos argumentos, los preceptos enunciados en el apartado anterior - Deber de pagar el zarpe-, a saber, los artículos 16 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 25 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, los artículos 36, 162 y 201 (numerales 1 y 37) de la Ley 38 de 2000 y el artículo 629 del Código Administrativo.

En relación con esto, analiza esta Corporación de Justicia que si bien, la Concesionaria no es empleadora del transportista, y este último es dueño de la unidad vehicular y cuenta con un Certificado de Operación concedido por el Estado, que lo autoriza para prestar el servicio público de transporte terrestre en una ruta o zona determinada, es imperioso que, en razón de las obligaciones que adquiere al afiliarse a la agrupación, cumpla con las normas básicas (Reglamento Interno) que permitan un desarrollo armónico de la relación entre ambas partes, así como de la actividad a realizar, y esto conlleva que, dentro de este instrumento, surja la necesidad de imponer multas y sanciones disciplinarias en caso de incumplimiento, las cuales serán infligidas de acuerdo a la gravedad de la falta cometida a criterio de la Concesionaria.

La Ley reconoce esta facultad a la Concesionaria cuando en el artículo 47 de la Ley 14 de 1993, modificado por el artículo 38 de la Ley 34 de 1999, establece que “... *Los concesionarios, previa aprobación de La Autoridad, establecerán los reglamentos administrativos y operativos de sus respectivas concesiones, a fin de garantizar la efectividad del servicio, según los términos y condiciones pactados en sus respectivos contratos de concesión*”.

Por su parte, como expusimos en párrafos que preceden, en el artículo 36,

modificado por el artículo 35 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, y a su vez modificado por el artículo 9 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, se deja establecido lo siguiente:

**“Artículo 36.** En caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de certificados de operación o cupos o de los conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva les impondrá, con el apoyo de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre si fuera necesario, las sanciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno.

**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:

1. Participación dolosa comprobada del transportista en algún delito, utilizando el vehículo de transporte público de pasajeros.
2. Uso indebido, en perjuicio del Fisco, de las exoneraciones y los subsidios que se otorguen al transportista, según lo establecido en la ley.
3. Operación del vehículo sin póliza de seguro, conforme a esta Ley y sus reglamentos.
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.
5. Cobro de tarifas distintas a las establecidas por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre o sin la autorización expresa emitida por ella.
6. Utilización de cualquier tipo de aparato reproductor de sonido y video en el transporte colectivo urbano, interurbano, interno y metropolitano y colegial.
7. Incumplimiento del reglamento de seguridad en el transporte público y la puesta en riesgo de la seguridad de los usuarios, peatones y/o terceras personas.
8. Realización comprobada de actos de violencia o agresión en contra de los usuarios de los servicios públicos.
9. Reincidencia del concesionario del certificado de operación o del conductor en la infracción de las normas legales y reglamentarias relacionadas con la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros.
10. Ejecución de cualquier otra causal expresamente establecida en la ley.

11. Modificación de la estructura de los vehículos que prestan el servicio de transporte público terrestre para aumentar la capacidad de pasajeros.

Los vehículos que actualmente prestan el servicio serán revisados por La Autoridad cuando lo estime conveniente”.

Sin duda, esta norma presenta, para lo que nos atañe, dos (2) escenarios en caso de incumplimiento por parte de los titulares de Certificados de Operación o de los conductores. En la primera situación, el Concesionario puede imponer al transportista o conductor, las sanciones disciplinarias establecidas en el Reglamento Interno de la Organización, para lo cual se da la posibilidad de contar con el apoyo del Ente Regulador; y en un segundo contexto, éste puede también solicitar a la Autoridad que imponga multas o cancele el Certificado de Operación correspondiente; sin embargo, bajo esta circunstancia, los parámetros deberán estar contemplados en el Reglamento que a este respecto dicte el Órgano Ejecutivo.

En adición, cabe señalar, que en el numeral 1, literales A, B y D del artículo 17 del Decreto Ejecutivo 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, instituye como un deber de la Concesionaria el establecer los reglamentos administrativos y operativos de sus concesiones, así como las condiciones señaladas en el párrafo que antecede.

En tal sentido, opina la Sala Tercera que, por tratarse de un documento marco, que será aplicado en la relación entre el Concesionario y los transportistas, nada impide que, a través del Acto Administrativo bajo examen, se permita a un particular, llamado concesionario, que determine cuándo un transportista ha incurrido en una falta al reglamento, así como los montos con los que será sancionado, por lo conceptuamos que, en lo atinente a los artículos 41 (numeral 7) y 42 (numeral 1), no se han producido las violaciones endilgadas por la parte

actora.

**Numerales 4 y 5 del artículo 46 del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario –Cancelación del Cupo-.**

Observa esta Superioridad que los mencionados numerales exponen dos (2) situaciones por las cuales la Concesionaria podrá solicitar a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la cancelación del certificado de operación, estas son: Que el transportista demande judicialmente a la Concesionaria y le sea negada o no pueda probar su reclamación; y, que esta última lo demande y logre probar su pretensión.

Sostienen los actores que estos numerales transgreden, de manera directa por omisión, el artículo 36 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, así como el artículo 8 (numeral 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cuanto al referido artículo 36, advierte su vulneración argumentando que *“... en ninguna de tales disposiciones legales se consagra como causal (...) el hecho de que dicho transportista haya demandado a la empresa concesionaria en cualquier jurisdicción y la pretensión le haya sido negada o no haya podido probarla, como se indica en el citado numeral cuatro (4) del artículo 46 del Reglamento Interno, o que la empresa concesionaria demande al transportista y acredite su pretensión, como se establece en el numeral cinco (5) ibídem”*.

Acerca de la infracción de los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, asegura que, al imponer unilateralmente a los transportistas causales que no están contempladas en la Ley para cancelar los Certificados de Operación, se ha desconocido el Principio de Estricta Legalidad; aunado al hecho que la Autoridad carece de competencia para tal actuación, por lo que se incurre en vicio de nulidad absoluta en el Acto Administrativo en cuestión.

Por último, en relación con la supuesta violación del artículo 8 (numeral 1)

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, manifiesta que los mencionados numerales del artículo 46 del Reglamento Interno de Operación y Disciplinario, “... *constituyen claros impedimentos u obstáculos para que los transportistas tengan acceso a la jurisdicción y para que ejerzan las acciones legales que les corresponden, so pena de que la empresa concesionaria solicite a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre la cancelación del correspondiente certificado de operación de dicho transportista, lo que riñe con la garantía del acceso a la justicia...*”. (Cfr. foja 23 del Expediente Judicial)

Como bien hemos enfatizado a lo largo de nuestro análisis, el Reglamento Interno (Marco) está orientado a servir de base para que la Concesionaria lo adecúe a sus propias condiciones; **sin embargo, no podemos soslayar que éste, al ser elaborado por el Ente Regulador, no puede ser contrario a las disposiciones establecidas en las leyes y reglamentos sobre la materia.**

En ese contexto, debemos subrayar que, según lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, la Concesionaria puede solicitar a la Autoridad que imponga multas o cancele el certificado de operación del transportista; sin embargo, delimita su aplicación al Reglamento que, a propuesta de la Entidad, dicte el Órgano Ejecutivo. De seguido, la norma transcrita en líneas previas, enumera las causales por las cuales la Autoridad tiene la potestad para cancelar, en cualquier momento, los Certificados de Operación o los Cupos.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003, por el cual se reglamenta la concesión de Certificado de Operación, establece en su artículo 6 que, en ejecución del referido artículo 36, “... *la concesionaria deberá formular su denuncia por las siguientes causales: a. Por incumplimiento de las normas legales establecidas en la presente Ley. b. Por violación a las cláusulas suscritas en el contrato de concesión. c. Por violación a las disposiciones consagradas en*

*su reglamento interno*". En concordancia, el artículo 8 de dicha excerta legal, estipula lo siguiente:

"Para que la Autoridad cancele un certificado de operación, por solicitud de la concesionaria; ésta deberá contar con un reglamento disciplinario interno en el cual aparezca como sanción, la cancelación del certificado de operación; este reglamento deberá estar revisado y registrado en la Autoridad. (...)

**También deberá acreditarse la imposición previa, de otras sanciones impuestas al transportista o conductor de la unidad vehicular que ampara el certificado de operación a cancelar."**  
(Resaltado de la Sala)

Igualmente, el Decreto Ejecutivo N°104 de 16 de abril de 2008, que reglamenta la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, desarrolla en sus artículos 6 y 7, el contenido del numeral 9 del artículo 36 de la Ley 14 de 1993, que detalla como causal de cancelación del Certificado de Operación, la *"Reincidencia del concesionario del certificado de operación o del conductor en la infracción de las normas legales y reglamentarias relacionadas con la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros"*. Veamos:

**"Artículo 6.** En atención a lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 36 de la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 42 de 2007, se considera violación a las normas de prestación del servicio por parte del titular de los certificados de operación a los conductores, las siguientes:

1. No respetar el turno de salida en la piquera o terminal;
2. Alterar el recorrido de la ruta autorizado en el certificado de operación en perjuicio del usuario sin causa justificada;
3. Alterar el orden y disciplina dentro de la piquera o terminal;
4. Iniciar el recorrido de la ruta en los lugares o sitios no autorizados;
5. Utilizar un vehículo distinto al autorizado en el certificado de operación;
6. Dejar a los pasajeros fuera de las paradas establecidas;
7. No cumplir con las condiciones adecuadas de seguridad señaladas en los artículos 7 y 8 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006".

**"Artículo 7.** La reincidencia en el incumplimiento de cualesquiera de las normas sobre prestación del servicio, en pleno conocimiento del concesionario del certificado de operación dará lugar a la cancelación del certificado de operación. En este caso el conductor compartirá la responsabilidad por el no cumplimiento de la norma en mención y se inhabilitará por el término de 30 días para ejercer la función de conductor. Esta inhabilitación será remitida a todas las concesionarias a fin de que la misma sea de estricto cumplimiento".

En tal sentido, las situaciones contempladas en el Reglamento Interno, que susciten la solicitud de cancelación del Cupo del transportista por parte de la Concesionaria, deben estar acorde con los parámetros establecidos en la ley y los correspondientes reglamentos, máxime cuando es la Autoridad quien ejecutará tal medida; además, se requiere que la Concesionaria acredite que previamente ha impuesto otras sanciones al transportista.

Así pues, observamos que los numerales 4 y 5 del artículo 46, contienen aspectos que no se compadecen con las casuales especificadas en el artículo 36 de la Ley 14 de 1993, así como tampoco en aquéllas delimitadas en los Reglamentos antes citados.

Razonamos que las situaciones expuestas en estos numerales no pueden ser consideradas como una infracción por parte del transportista, a la vez que no se configuran en eventos que contengan la posibilidad de cumplir con el requisito de reincidencia advertido en las normas. A nuestro juicio, las mismas se encauzan a interferir el Acceso a la Justicia y el Derecho de Defensa de los afiliados a la Concesionaria.

Por consiguiente, valoramos que los mismos contravienen el artículo 36 de la Ley 14 de 1993, así como el Principio de Estricta Legalidad contenido en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y el artículo 8, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sintetizamos que, en atención al análisis llevado a cabo, lo procedente en el negocio bajo estudio es, declarar parcialmente nulo, por ilegal, el artículo 3, sólo en lo que respecta a la frase “...*retirándole la placa de transporte* ...”; declarar que no son ilegales los artículos 5, 41 (numeral 7) y 42 (numeral 1); y declarar que son nulos, por ilegales, numerales 4 y 5 del artículo 46, todos del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario, aprobado por medio del

Resuelto Quinto de la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

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 PARCIALMENTE NULO, POR ILEGAL**, el artículo 3, sólo en lo que respecta a la frase “...*retirándole la placa de transporte* ...”; **DECLARA QUE NO SON ILEGALES**, los artículos 5, 41 (numeral 7) y 42 (numeral 1); y **DECLARA QUE SON NULOS, POR ILEGALES**, los numerales 4 y 5 del artículo 46, todos del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario, aprobado por medio del Resuelto Quinto de la Resolución N°OAL-56 de 15 de enero de 2018, emitida por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**