

ENTRADA N° 37502021

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JORGE ISAAC CEBALLOS, EN REPRESENTACIÓN DE LA **COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L. (COOTRAJOHT, R.L.)**, A FIN QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 1242179 DE 28 DE JUNIO DE 2019, EMITIDA POR LA AUTORIDAD DEL 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, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos, quien actúa en nombre y representación de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L. (COOTRAJOHT, R.L.)**, ha interpuesto Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, a fin que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 1242179 de 28 de junio de 2019, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Mediante el Acto Administrativo impugnado, se otorgó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00510, a favor del señor Juan De Dios Aguilar González, para operar en la ruta “Zona Cañera Cruce de Ocú”, de la Provincia de Veraguas.

**I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

De acuerdo a la accionante, la Resolución atacada, expedida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, incumplió las formalidades indicadas en el Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, emitido por el

Ministerio de Gobierno y Justicia, por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación, toda vez que le otorgó un certificado de operación a una persona natural, a pesar que no se presentó un estudio técnico que justificara la necesidad de expedir un cupo, ni mucho menos se realizó una evaluación de ese estudio por parte de la Autoridad.

En primer lugar, la parte actora estima infringido el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, por considerar que la ATTT, expidió el certificado de operación a favor del señor Juan De Dios Aguilar González, para que operase en la ruta “Zona Cañera Cruce de Ocú”, obviando el hecho que la Solicitud debía estar respaldada por una de las prestatarias de dicho servicio público de transporte en el área, y se debía presentar un estudio técnico que justificara la necesidad de otorgamiento de dicho cupo, así como la evaluación del referido estudio, con la correspondiente notificación al resto de las concesionarias del área, para que las mismas tuvieran la oportunidad de opinar sobre el mismo.

En segundo lugar, y en los mismos términos de la norma anterior, el apoderado judicial de la parte demandante aduce violado el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que se refiere a los Principios que rigen el Procedimiento Administrativo, toda vez que, considera que al omitirse esos trámites fundamentales, se produjo una violación del Principio de Estricta Legalidad y del Debido Proceso.

Por último, la parte actora denuncia como infringido el numeral 4 del artículo 52 de la Ley N° 38 de 2000, que establece los vicios de nulidad absoluta de los Actos Administrativos, pues estima que, al haberse producido un incumplimiento de trámites fundamentales en el otorgamiento del certificado de operación N° 9T-00510, a favor del señor Juan De Dios Aguilar González, se configuró una causal de nulidad absoluta del Acto impugnado.

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

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, para que rindiera un Informe explicativo de su actuación, el cual fue recibido por insistencia el día 10 de marzo de 2021 en la Secretaría de la Sala Tercera, en virtud del artículo 481 del Código Judicial, al haber sido presentado en exceso al término de cinco (5) días que establece el artículo 57 de la Ley Contencioso-Administrativa.

No obstante lo anterior, en el Informe explicativo en cuestión -aportado mediante Nota N° 324 DG-ATTT de 4 de marzo de 2021-, que consta de fojas 15 a 17 del Expediente, se señala lo siguiente:

“1. El certificado de operación No. 9T-00510, tiene su génesis en la expedición de la Resolución No. 1242179, del día veintiocho (28) del mes de junio de 2019. Dicho cupo nace en virtud al interés social y a la necesidad del servicio, conforme lo establece el artículo 1 de la Ley 14 de 1993 ...

Se aprecia, entonces, que la Concesión de Certificados de Operación o Cupos está regulada en la Sección III, del Capítulo IV Del Transporte Terrestre Público Pasajeros, de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, donde se hace textual indicación que todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre público, debe tener un certificado de operación otorgado a su propietario, tal como está consagrado en el artículo 31.

...

2. El certificado de operación reúne los requisitos contemplados en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 543 del 8 de octubre de 2003, concatenado con lo dispuesto en el artículo 3 de la citada excerta legal ...

**Es menester señalar que el precitado Certificado de Operación que opera en la Zona Cañera, Cruce de Ocú de la Provincia de Veraguas, no cuenta con Estudio Técnico.**

La zona Cañera, Cruce de Ocú, cuenta con dos (2) Certificados de Operación (9T-00508 y 9T-00510), los cuales brindan el servicio de transporte de pasajeros, en su modalidad selectiva”. (lo resaltado es de la Sala Tercera)

## III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 939 de 9 de julio de 2021, visible de fojas 45 a 58 del Expediente, el representante del Ministerio Público señala que, de la documentación incorporada al Proceso de Nulidad bajo estudio, se logra

determinar que el Certificado de Operación N° 9T-00510, otorgado al señor Juan De Dios Aguilar González, fue emitido incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, que establece el Reglamento de Concesión de Certificados de Operación, por lo cual, solicita que se declare la ilegalidad de la actuación impugnada.

#### **IV. INTERVENCIÓN DE TERCEROS.**

El señor Juan De Dios Aguilar González, parte interesada en el Proceso bajo estudio, debidamente representado a través de la Firma Forense Isthmus Legal Services, se opuso a la declaratoria de ilegalidad del Acto Administrativo atacado, y por tanto, solicitó que se negaran las pretensiones de la parte actora.

En ese sentido, indica que el Certificado de Operación N° 9T-00510, otorgado a su favor, cumple con las formalidades y requisitos legales contemplados en la Ley N° 14 de 1993, incluyendo la carta aval de una de las prestatarias del servicio selectivo de pasajeros de la Provincia de Veraguas. (fojas 28 a 31 del Expediente)

#### **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 la demandante.

##### COMPETENCIA DE LA SALA:

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 Jorge Isaac Ceballos, quien actúa en nombre y representación de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L. (COOTRAJOHT, R.L.)**, 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, la demandante es una persona jurídica, que comparece en defensa del interés general en contra de la Resolución N° 1242179 de 28 de junio de 2019, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la Acción bajo examen.

Por su lado, la ATTT 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 de la recurrente radica en la Decisión, por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, de expedir el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00510, a favor del señor Juan De Dios Aguilar González, para operar en la ruta “Zona Cañera Cruce de Ocú”, de la Provincia de Veraguas.

La demandante plantea que con la Resolución N° 1242179 de 28 de junio de 2019, el Director General de la ATTT, incumplió las formalidades indicadas en el Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, expedido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, y por medio del cual se reglamenta la concesión de certificados de operación, toda vez que le otorgó un certificado de operación a una persona natural, a pesar que la Solicitud presentada no fue acompañada con el aval de ninguna de las prestatarias del servicio selectivo de pasajeros de la Provincia de Veraguas, ni tampoco se acompañó un estudio técnico que justificara la necesidad de expedir un cupo, con el correspondiente traslado al resto de las prestatarias del área.

La Corte, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, observa que los mismos prosperan, en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

En ese sentido, se advierte que, al señor Juan De Dios Aguilar González, se le otorgó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00510, para el vehículo marca Hyundai, modelo Accent, año 2005, a fin que operase en la ruta “Zona Cañera Cruce de Ocú”, de la Provincia de Veraguas. (foja 11 del Expediente Administrativo).

Ahora bien, la accionante señala que la Solicitud formulada por el señor Juan De Dios Aguilar González a la ATTT, no se encontraba avalada por ninguna prestataria del servicio de transporte terrestre selectivo de pasajeros, en la Provincia de Veraguas, ni mucho menos se había presentado un estudio técnico para la obtención del certificado de operación en la ruta “Zona Cañera Cruce de Ocú”, de dicha Provincia; por lo cual considera que la expedición de la Resolución N° 1242179 de 28 de junio de 2019, mediante la cual se le otorga un certificado de operación, a fin que operase en la mencionada ruta, constituye un acto violatorio del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 2003, proferido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, y, en consecuencia, infractor de los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición de la Resolución N° 1242179 de 28 de junio de 2019, proferida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, así como de las constancias que reposan en el Expediente Administrativo allegado al Proceso bajo estudio, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la Acción de Nulidad promovida por la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L. (COOTRAJOHT, R.L.)**, a través de apoderado judicial.

En ese sentido, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, expedido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia (que

constituye precisamente una de las normas denunciadas como infringidas), por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación, establece lo siguiente:

**“Artículo 3.** Los certificados de operación o cupos, podrán otorgarse, previa petición de la organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo, en su solicitud determinará la cantidad de certificados de operación y la Autoridad los otorgará a toda persona natural o jurídica siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la ley a saber:

1. Un estudio técnico y económico realizado por la concesionaria interesada y que justifique la necesidad de expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo. Dicho estudio deberá ajustarse a los parámetros que se establezcan en la reglamentación que dicte la A.T.T.T., y efectuado por profesionales idóneos en esta materia. Este estudio será evaluado y aprobado por la A.T.T.T. y la decisión será notificada a las concesionarias del área personalmente y las mismas tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse una vez concluida la notificación personal, la Autoridad ratificará o revocará su decisión.
2. Memorial de solicitud habilitado con timbres ... dirigida a la Autoridad. Dicha solicitud debe contener la siguiente información:
  - a. Generales del solicitante.
  - b. Características genéricas del vehículo.
  - c. Línea o rutas en que se prestará el servicio.
- ...
5. Prueba de la existencia del vehículo según el servicio que se pretende prestar los cuales son los siguientes:
  - a. Registro único vehicular.
  - b. Certificación del registro correspondiente.
  - c. Último recibo de pago del impuesto de circulación.
  - d. Revisado vehicular del año correspondiente.
6. Certificado de la personería jurídica y representación legal de la empresa u organización concesionaria que hace la solicitud.
7. Fotocopia debidamente autenticada del contrato de concesión o constancia expedida por la Dirección de Asesoría Legal de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de que el mismo está en trámite. En su defecto podrá aportar copia debidamente autenticada de la resolución que lo reconoce como prestatario del servicio, expedida por la Autoridad.
8. Fotocopia autenticada del acta de la reunión de junta directiva o de la asamblea de la organización; mediante la cual se aprobó hacer la solicitud.

**PARÁGRAFO:** En aquellas rutas o zonas de trabajo en donde existan varias organizaciones concesionarias que presten el servicio, la distribución de los certificados de operación se realizará en forma equitativa”.

En atención al contenido del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 2003, citado en el párrafo anterior, resulta claro que dentro de una misma zona o ruta, puede operar más de una organización concesionaria que se dedique a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, como se desprende de la Nota N° DCRTP/026-2022 de 21 de enero de 2022, remitida por el Departamento de Concesiones de Ruta de la ATTT, en la cual se enlistan las cuatro (4) prestatarias autorizadas para brindar el servicio de transporte selectivo en la ruta “Zona Urbana de Santiago”, de la Provincia de Veraguas.

Ahora bien, advierte esta Superioridad que, en el caso bajo análisis, la disconformidad de la recurrente gira en torno a supuestas irregularidades en el otorgamiento de un certificado de operación **en la ruta “Zona Cañera Cruce de Océ”, de la Provincia de Veraguas**; y, a pesar que a través del Oficio N° 96 de 11 de enero de 2022, este Tribunal requirió al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, remitiera el listado con los números y propietarios de los certificados de operación vigentes en dicha zona, así como las prestatarias que avalaban dichos certificados, dicha información no fue brindada por la Autoridad demandada.

En este punto, cabe destacar que, a foja 8 del Expediente Administrativo allegado al Proceso bajo examen, reposa la Nota de 16 de mayo de 2019, presentada por el Sindicato de Conductores de Taxis Independientes de Veraguas (SICOTIVE), que respaldó la Solicitud de asignación de certificado de operación presentada por el señor Juan De Dios Aguilar González, con lo cual queda desvirtuado lo alegado por la parte actora, en relación con la supuesta falta de aval, de alguna de las organizaciones concesionarias que prestasen el servicio público de transporte de pasajeros, en la ruta “Zona Cañera Cruce de Océ”, de la Provincia de Veraguas.

No obstante lo anterior, esta Corporación de Justicia observa que, en el Expediente Administrativo relativo a la expedición del Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00510, no se encuentra acreditado que la



organización transportista denominada Sindicato de Conductores de Taxis Independientes de Veraguas (SICOTIVE), haya presentado el estudio requerido que justifique la expedición de un nuevo certificado de operación para la ruta "Zona Cañera Cruce de Océ", ni mucho menos se le haya corrido traslado al resto de las concesionarias del área, para que comparecieran ante la Autoridad a fin de emitir su criterio, y máxime tomando en consideración que, como se indicara en el párrafo anterior, la mencionada organización transportista es la que avala la Solicitud presentada por el señor Juan De Dios Aguilar González.

Por razón de ello, resulta evidente que el otorgamiento del Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00510, no se ajustó al cumplimiento de los presupuestos legales, al no contar con un estudio técnico; circunstancias que tampoco han sido acreditadas por el tercero interesado en el Proceso bajo estudio.

En este punto, es necesario indicar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "Presunción de Legalidad" de los Actos Administrativos, lo que significa no sólo que éstos se consideran ajustados a la normativa vigente, sino también que quien alega su ilegalidad, debe demostrarla plenamente.

Así, es importante destacar que la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE JOAQUINA H. DE TORRIJOS, R.L. (COOTRAJOHT, R.L.)**, sustenta su Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad en la violación de normas reglamentarias, en lo que se refiere a la expedición del certificado de operación N° 9T-00510, a favor del señor Juan De Dios Aguilar González, logrando la demandante desvirtuar la legalidad del Acto Administrativo impugnado, tomando en consideración que se produjo un incumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, expedido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, y por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación.

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 del Tránsito y Transporte Terrestre dispuso otorgar un certificado de operación al señor Juan De Dios Aguilar González, incumpliendo con las condiciones reglamentarias pertinentes, contenidas en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 2003, proferido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Finalmente, en vista que la parte actora ha probado la primera infracción imputada al Acto demandado, se hace innecesario el examen de las restantes.

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 N° 1242179 de 28 de junio de 2019, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 2003, expedido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

**NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**