



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintinueve (29) de junio 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° 1241685 de 27 de junio de 2019, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante ATTT).

Mediante el Acto Administrativo impugnado, se otorgó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00470, a favor del señor Rogelio Osvaldo Francis, para operar en la ruta “Zona Urbana de Montijo”, Provincia de Veraguas.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

De acuerdo a la accionante, la Resolución atacada, expedida por la Autoridad de 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 Rogelio Osvaldo Francis, para que operase en la ruta "Zona Urbana de Montijo", obviando el hecho que 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-00470, a favor del señor Rogelio Osvaldo Francis, se configuró una causal de nulidad absoluta del Acto impugnado.

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° 1034 DG-

ATTT de 3 de diciembre de 2020, que consta de fojas 27 a 31 del Expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

"1. El certificado de operación No. 9T-470, tiene su génesis en la expedición de la Resolución No. 1241685 del día veintisiete (27) 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.

...

Al respecto queremos mencionar que la organización de transporte COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE JOAQUINA H. DE TORRIJOS R.L. (COOTRAJOAHT) (sic), reconoce en su hecho segundo de la demanda, la legalidad en la operatividad de los cupos que circulan en la Zona del Distrito de Montijo, Provincia de Veraguas; por lo que se desprende e infiere que la ruta fue reconocida y aprobada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre para prestar el servicio en dicha zona; y por ende se presume la legalidad tanto de la ruta, porque éstas para que surjan a la vida jurídica, deben contar con la aprobación por parte del Ente Rector, en base a la 'Necesidad del Servicio'. Por consiguiente, resulta incoherente que siendo permitida la circulación y operatividad de 'algunos cupos' dentro de la Zona del Distrito de Montijo, no lo sea para otro Certificado de Operación como lo es el 9T-470, el cual cumple con los mismos requerimientos de los demás cupos que prestan el servicio en dicha zona.

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 certificado de operación impugnado, antes del surgimiento de la Resolución No. 1241685 del veintisiete (27) de junio de 2019; operaba de hecho debido al interés social que prevalecía en dicha zona. Prueba de ello, es el Permiso de Circulación emitido, veintiuno (21) de junio de 2019 (desde esa fecha operaba en la Ruta LLANO GRANDE, ACLITA, CHARCO NEGRO Y VIC.) y en el año 2019, específicamente el dieciséis (16) de mayo de ese año, el SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXIS INDEPENDIENTES DE VERAGUAS (SICOTIVE), otorga carta aval al Certificado de Operación 9T-470, para prestar el servicio en la Zona Urbana de Montijo. Posteriormente, se expide la Resolución 1241685 precitada.

Como es explico en líneas anteriores, la expedición de Certificados de Operación, es producto de la necesidad del servicio y acreditado por un estudio Técnico; y las concesionarias del área tienen cinco días para oponerse. La organización de transporte COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE JOAQUINA H. DE TORRIJOS R.L. (COOTRAJOAHT) (sic), tuvo esa oportunidad en su momento, y ha transcurrido tiempo en demasía para tratar de impugnar un Certificado de Operación que ellos mismos reconocen la existencia de la ruta, la cual nació por la necesidad del servicio en ese lugar ...".

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 762 de 11 de junio de 2021, visible de fojas 42 a 46 del Expediente, el representante del Ministerio Público señala que, dado que de los documentos incorporados hasta el momento de emitir su Concepto, no se logra determinar si el Certificado de Operación N° 9T-00470, otorgado al señor Rogelio

Oswaldo Francis, fue emitido cumpliendo con los requisitos del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, su opinión de fondo queda supeditada a lo que se establezca a este respecto en la etapa probatoria.

IV. INTERVENCIÓN DE TERCEROS.

El señor Rogelio Oswaldo Francis, parte interesada en el Proceso bajo estudio, debidamente representado a través de Defensor de Ausente, designado a través de la Resolución de 15 de febrero de 2021, se opuso a la declaratoria de ilegalidad del Acto Administrativo impugnado, y por tanto, solicitó que se negaran las pretensiones de la parte actora. (foja 39 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° 1241685 de 27 de junio de 2019, proferida por la Autoridad de 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 de Tránsito y Transporte Terrestre, de expedir el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00470, a favor del señor Rogelio Osvaldo Francis, para operar en la ruta "Zona Urbana de Montijo", de la Provincia de Veraguas.

La demandante plantea que con la Resolución N° 1241685 de 27 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 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.

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, y según la información que reposa en el Expediente, se advierte que, al señor Rogelio Osvaldo Francis, se le otorgó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00470, para el vehículo marca Kia, modelo Sorento, año 2005, a fin de que operase en la ruta "Zona Urbana de Montijo", de la Provincia de Veraguas. (foja 22 del Expediente).

Ahora bien, la accionante señala que la organización transportista denominada Sindicato de Conductores de Taxis Independientes de Veraguas (SICOTIVE), no ha presentado ningún estudio técnico para la obtención de

certificados de operación en la ruta "Zona Urbana de Montijo", de la Provincia de Veraguas, por lo cual considera que la expedición de la Resolución N° 1241685 de 27 de junio de 2019, mediante la cual se otorga un certificado de operación al señor Rogelio Osvaldo Francis, a fin que operase en dicha 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° 1241685 de 27 de junio de 2019, proferida por la Autoridad de 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 de ajustarse a los parámetros que se establezcan en la reglamentación que dicte la A.T.T.T., y efectuado por profesionales idóneos en esta materia. Este estudio será evaluado y aprobado por la A.T.T.T. y la decisión será notificada a las concesionarias del área personalmente y las mismas tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse una vez concluida la notificación personal, la Autoridad ratificará o revocará su decisión.
2. Memorial de solicitud habilitado con timbres ... 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 de 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”.

Ahora bien, 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, situación que acontece en el caso bajo análisis, toda vez que, de la Nota N° 2158/DG/OAL/ATTT de 30 de diciembre de 2021, emitida por el Director General Encargado de la ATTT, que reposa de fojas 71 a 72 del Expediente, se desprende que en la ruta “Zona Urbana de Montijo”, existen varias concesionarias que prestan el servicio selectivo de transporte, dentro de la cual se encuentra el Sindicato de Conductores de Taxis Independientes de Veraguas (SICOTIVE), que respaldó la Solicitud de asignación de certificado de operación presentada por el señor Rogelio Osvaldo Francis.

No obstante lo anterior, **y contrario a lo indicado por la Autoridad demandada en el Informe explicativo de su actuación**, visible de fojas 27 a 31 del Expediente, en el que se indica que el otorgamiento del Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi N° 9T-00470, se ajustó al cumplimiento de los presupuestos legales; en el Expediente Administrativo relativo a la

expedición del mismo, no se acredita 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 Urbana de Montijo", ni mucho menos se le haya corrido traslado al resto de las concesionarias del área, para que comparezcan ante la Autoridad a fin de emitir su criterio, y máxime tomando en consideración que, de acuerdo a la documentación visible a foja 7 del Expediente Administrativo, la mencionada organización transportista es la que avala la Solicitud presentada por el señor Rogelio Osvaldo Francis.

En ese sentido, cabe resaltar que las circunstancias anteriores, 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-00470, a favor del señor Rogelio Osvaldo Francis, 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 de Tránsito y Transporte Terrestre dispuso otorgar un certificado de operación al señor Rogelio Osvaldo Francis,

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 impugnado, 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° 1241685 de 27 de junio de 2019, emitida por la Autoridad de 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**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 4 DE Julio DE 20 22

A LAS 8:47 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Firma]
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1663 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 30 de Junio de 20 22


SECRETARÍA