



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinte (20) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

EL Lcdo. Jorge Isaac Ceballos, actuando en representación de **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE VERAGUAS GENERAL DE DIVISIÓN OMAR EFRAÍN TORRIJOS HERRERA, R.L. (COOTRAOMARTH, R.L.)**, presenta demanda contenciosa-administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.1241755 de 27 de junio de 2019, expedida por la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante la ATTT).

I. **DEL ACTO IMPUGNADO Y EL LIBELO.**

Mediante la actuación administrativa, cuya ilegalidad se advierte, el funcionario demandado expide el Certificado de Operación No.9T-00472, para la prestación del servicio público de transporte selectivo de pasajeros en la Zona Urbana de Santa Fe, a nombre del señor **Alexis Camaño Camaño**. De seguido, autoriza al Tesorero Municipal del Distrito de Santiago, Provincia de Veraguas a que expida la correspondiente placa comercial de transporte de pasajeros (f. 24 expdte. contencioso).

Esta decisión en materia de transporte, a juicio de la Cooperativa de Transporte de Veraguas General de División Omar Efraín Torrijos Herrera, R.L. (COOTRAOMARTH, R.L.), se expide prescindiendo de los "requisitos legales contemplados en el DECRETO EJECUTIVO No 543 del 8 de octubre del 2003 mediante el cual se Reglamenta la CONCESIÓN DE CERTIFICADOS DE

OPERACIÓN” (hecho tercero, f. 6 expdte. contencioso). En este sentido, sostiene que se carece tanto de un estudio técnico económico, que respalde la necesidad de emisión de un certificado de operación en dicha ruta, como de un llamado formal a la prestataria reconocida en el lugar, COOTRAOMARTH, R.L., a fin de que hiciera descargos sobre la conveniencia o no para los intereses de esta organización.

Prosigue adicionando que tampoco consta en los archivos de la demandante u otra organización de transporte reconocida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante ATTT), el Acta de Junta Directiva o Asamblea Extraordinaria “que avale a ALEXIS CAMAÑO para que acudiera a la A.T.T.T. a solicitar la emisión del CERTIFICADO DE OPERACIÓN...” (hecho cuarto, ibídem)

El demandante sostiene la omisión por parte del señor Camaño Camaño de la primera exigencia reglamentaria, es decir, la presentación del estudio técnico y económico de la concesionaria autorizada; razón por la cual arguye estaba vedada la admisión del resto de los requerimientos que le suceden por parte de la ATTT, toda vez que la normativa de tránsito comprende una presentación ordenada de los requisitos y, hacerlo de una manera no sistematizada los deja sin validez y eficacia.

De igual manera, afirma que se le ha coartado su derecho a presentarse al proceso administrativo que dio cabida a la concesión del Certificado de Operación 9T472 a favor del señor Alexis Camaño y, que la entidad administrativa desatendió los parámetros legales y con ello el principio del debido proceso.

En virtud de lo expuesto, quien recurre colige infringidos los artículos los artículos 3 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, “Por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación”; 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “Sobre Procedimiento Administrativo General”.

Examinado el contenido del libelo, y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 1943 –y sus modificaciones–, quien

Sustancia admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 27 de octubre de 2020, y dispone el envío de copia de la demanda al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la corrida del libelo en traslado a la Procuraduría de la Administración y, por último, la apertura de la causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 27 expdte. contencioso).

Incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de nulidad, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Por medio de la Nota No.912 DG-ATTT de 12 de noviembre de 2020, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, puntualiza la génesis del acto impugnado en el interés social y necesidad del servicio en la Zona de Trabajo Urbana de Santa Fe, y su sujeción a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 14 de 1993.

Asimismo, afirma que la concesión de certificados de operación o cupos está regulada en la Sección III, del Capítulo IV "Del Transporte Terrestre Público de Pasajeros, de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993" y, reglamentada por medio del Decreto Ejecutivo N°186 de 28 de junio de 1993, así como por el Resuelto N°167 de 29 de junio de 1993, "Por el cual se reglamentan los trámites, procedimientos y requisitos concernientes a la concesión del Certificado de Operación en la Dirección General de Tránsito y Transporte Terrestre", y el Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003, "Por el cual se Reglamenta la Concesión de Certificado de Operación".

A continuación, el regente de la entidad demandada precisa que todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte público terrestre, debe contar con un certificado de operación o cupo expedido a favor de su propietario por el ente regular del referido servicio. En el caso en estudio, asegura que el certificado otorgado al señor Alexis Camaño, cumple con los requerimientos

estipulados en los artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003 y, además, que el mismo fue avalado por la Cooperativa de Transporte de Veraguas General de División Omar Torrijos Herrera, R.L. (fs. 29-33 ibídem).

III. DEL TERCERO INTERESADO.

Corrido en traslado el libelo al señor **ALEXIS CAMAÑO CAMAÑO**, sin lograrse el mismo, se dio paso al emplazamiento por Edicto N°37-20, los días lunes 18, martes 19, miércoles 20, jueves 21 y viernes 22 de enero de 2021; por lo que cumplido este trámite de notificación, se da la diligencia de toma de posesión del defensor de ausente, quien contesta el libelo negando todos los hechos de la demanda y el derecho que lo sustenta, y asimismo, niega las pretensiones de la parte actora (fs. 46-55, expdte. contencioso).

No obstante, para el 18 de marzo de 2021, el señor **ALEXIS CAMAÑO CAMAÑO**, concurre al proceso a través de la firma forense Isthmus Legal Services, teniéndosele como su apoderada judicial a partir de la Resolución de 23 de marzo de 2021 (fs. 58-62 ibídem).

IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por medio de la Vista Número 807 de 17 de junio de 2021, el Colaborador de esta Jurisdicción, en ejercicio de la atribución dispuesta en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, alude al acto acusado de ilegal, reseña las normas infringidas y argumentos de la demandante, para luego adentrarse a emitir sus descargos.

En específico, sostiene que las pruebas incorporadas por quien demanda, hasta ese momento procesal, no permiten determinar si la ATTT dio observancia a las normas legales y reglamentarias que se citan como infringidas cuando aprobó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T472, a favor de Alexis Camaño. Agrega, que la entidad demandada no da a conocer en forma categórica si se cumplieron con los requisitos y procedimientos que establece el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003 y, por su parte, el tercero

interesado, tampoco incorpora a la causa, elemento alguno que corrobore sus afirmaciones.

A la postre, expresa que el concepto de la Procuraduría de la Administración, en lo que respecta a la legalidad del Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T472, queda supeditado a los medios de prueba que se incorporen al proceso en estudio (fs. 63-69 expdte. contencioso).

Contestada la demanda, se apertura el período probatorio por el término de cinco (5) días –el cual comprende la presentación de nuevas pruebas, contrapruebas y objeciones–, además, a petición de parte, la Sala no accede a la suspensión provisional del acto, mediante Resolución de 27 de agosto de 2021 y rechaza de plano su reiteración, a través de la Resolución de 5 de agosto de 2022 (fs. 84-90, 94-100, 113-114 expdte. contencioso). Finalizado dicho período se emite el Auto de Pruebas No.682 de 26 de septiembre de 2022 (fs. 117-119 ibídem), y una vez evacuado el material acogido y vencido el período de su práctica, principia la etapa de alegatos y quienes representan a las partes en este proceso (Tercero y Colaborador de la Jurisdicción), sostienen sus posturas en cuanto al acto impugnado y su sujeción al orden legal (fs. 124-133, 137-139 ibídem).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA TERCERA.

Escrutadas las etapas del proceso, éste ha quedado en estado de resolver, por lo que a ello se procede acotando lo siguiente.

Se plantea ante esta Corporación de Justicia, si la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre expidió el Certificado de Operación N°9T-00472 otorgado al señor Alexis Camaño Camaño, acatando los requisitos contemplados en el artículo 3 (numerales 1 y 8) del Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003, los cuales, en específico disponen: 1. “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 debe 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... 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". (Págs. 9-10. G.O. 24,906 de 10 de octubre de 2003)

Es de notar, que el certificado de operación, de conformidad con el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°543 de 2003, se conceptúa como aquel documento que otorga la A.T.T.T., "a la persona natural o jurídica propietario de un vehículo, que lo autoriza para prestar el servicio público de transporte de pasajeros, en una ruta o zona de trabajo determinada". A esto adicionamos, que dichos certificados se otorgan en concesión y no son de propiedad del concesionario, entendiéndose que su otorgamiento no lleva implícito un derecho de propiedad. En este sentido, indicamos que al tenor del artículo 2 (numeral 6) del Decreto en mención, los concesionarios de certificados de operación, "cuando se trate de personas naturales", deben pertenecer a una organización, bajo la cual operarán el mismo.

Ante las exigencias reglamentarias precisadas, es oportuno expresar que los certificados de operación pueden otorgarse previa solicitud de la organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo. Consecuentemente, la Autoridad analiza la petición y otorga los cupos con sujeción al cumplimiento de los requisitos vigentes, en procura de los derechos e intereses de la colectividad.

A partir de lo exteriorizado, conviene subrayar, que en el caso bajo estudio, el Certificado de Operación que sucede a la Resolución No.1241755 de 27 de junio de 2019, establece que el señor Alexis Camaño Camaño, pertenece a la Organización SICOTIVE, S.A. Se debe agregar que el Sindicato de Taxi Independientes de Veraguas, en calidad de prestatario del transporte selectivo de pasajeros, Zona Urbana de Santiago, por medio de la Resolución No.76 R/P de

29 de agosto de 2001 es reconocida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, previa consideración que la peticionaria cumple con los requisitos establecidos en el artículo 18, Sección II, referente a la Concesión de líneas, rutas y piqueras de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993. Siendo esto así, deviene en palmario la observancia del artículo 2 (numeral 6) del Decreto Ejecutivo 543 de 2003 (fs. 25, 170-174 expdte. contencioso).

Ahora bien, en cuanto al artículo 3 numerales 1 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 543 de 2003, determinan las constancias del proceso que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en su calidad de entidad estatal demandada fue requerida de manera reiterada por este Tribunal, en aras de que remitiera el expediente administrativo en el que constara la incorporación del estudio técnico y económico realizado por la concesionaria interesada así como la justificación de la necesidad de expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular en la respectiva ruta o zona de trabajo. Esto permitiría, además, verificar que el estudio –ajustado a los parámetros reglamentarios– fue evaluado y aprobado por la ATTT, y su decisión notificada, en forma personal, a las concesionarias del área con la finalidad que en el término de cinco (5) días hábiles, se pudiesen oponer y la Autoridad proceder a ratificar o revocar su decisión.

Expuesto lo anterior, expresamos que el Director General de esta entidad en su informe de conducta, categóricamente, sostiene que la resolución demandada “goza de la llamada presunción de estricta legalidad de los actos administrativos expedidos por funcionario competente...” y emerge en pro del interés social en la zona de trabajo de Santa Fe (Cfr. fs. 18-19, 33 expdte. contencioso). De esta aseveración, se desprende que la Administración se circunscribe a legitimar su acto a través del principio de legalidad. En este contexto procesal, resulta pertinente enfatizar que de conformidad con la respuesta dada al Jefe del Departamento de Asesoría Legal-Encargado, por la Secretaria General –Encargada de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre–, la

documentación que integra el proceso administrativo de concesión del certificado de operación N°9T-00472 al señor Alexis Camaño, es escasa. Veamos:

“En virtud del memorando OAL-N°4527, tenemos a bien remitir a su despacho: **expediente original del certificado de operación N°9T-00472. El cual contiene una copia debidamente autenticada.**

Quedo a su disposición sin más que agregar.

...”

Por razón del extracto citado y documentación que lo acompaña, se acredita que el expediente administrativo contentivo del Certificado de Operación N°9T-00472, solo está conformado por la Resolución No.1241755 de 27 de junio de 2019 (Cfr. fs. 192-194 expdte. contencioso). Siendo esto así, el mismo carece del estudio técnico y económico realizado por el Sindicato de Taxi Independientes de Veraguas (SICOTIVE, S.A.), que justificara la necesidad de expedir dicho certificado a nombre de Alexis Camaño Camaño e incrementar la flota vehicular en la Zona Urbana de Santiago. Incluso, no se advierte la puesta en conocimiento de lo decido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre al resto de las concesionarias, para hacer uso del contradictorio. De igual manera, tampoco se incorpora a las constancias procesales, el acta de Junta Directiva o Asamblea Extraordinaria que apruebe que el señor Alexis Camaño, acuda en nombre de dicho organismo sindical a tramitar la obtención de un certificado de operación de transporte selectivo. En cuanto a la inobservancia de estos requerimientos de Ley, en casos similares, este Tribunal se ha pronunciado en estos términos:

Sentencia de 27 de mayo de 2022

“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 Ocu", 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.** (COOTRAJOHT, R.L. vs Resolución N°1241685 de 27 de junio de 2019 de la ATTT) (G.O.29616. Págs. 7-8)

Sentencia de 29 de junio de 2022

“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 de la ruta “Zona Urbana 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 sentido, cabe resaltar que las circunstancias anteriores, tampoco han sido acreditadas por el tercero interesado en el Proceso bajo estudio. (COOTRAJOHT, R.L. vs Resolución N°1242179 de 28 de junio de 2019 de la ATTT) (Resalta La Sala) (Cfr. Sentencia de 30 de septiembre de 2022. SICOTASA vs. Resolución 1242166 de 28 de junio 2019 de la ATTT)

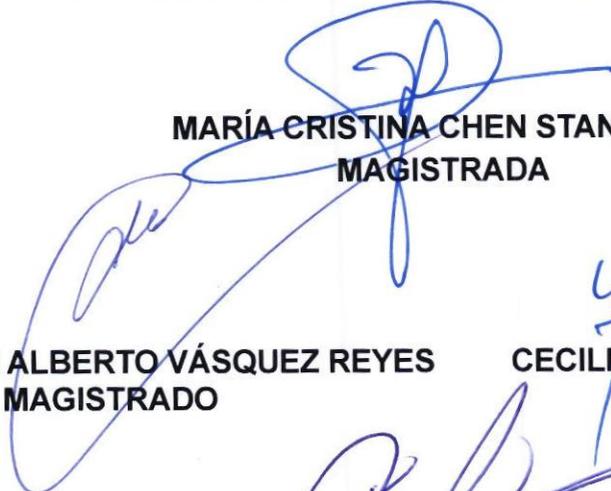
En definitiva, se constata que la ATTT sin sujeción a la normativa reglamentaria, reconoce a favor de Alexis Camaño Camaño un certificado de operación de transporte público en la Zona Urbana de Santa Fe; infringiendo lo dispuesto en los artículos 3 (numerales 1 y 8) del Decreto Ejecutivo No.543 de 2003; 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES**

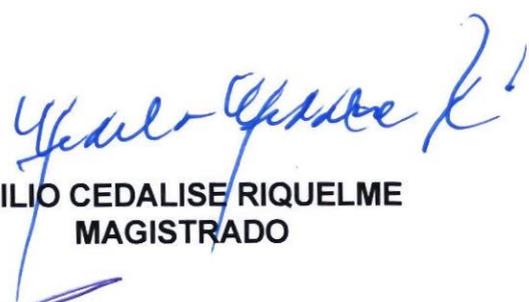
206

ILEGAL, la Resolución No. 1241755 de 27 de junio de 2019, por medio de la cual el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, expide Certificado de Operación N°9T00472 a nombre de Alexis Camaño Camaño.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL;


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 23 DE mayo

DE 20 24 A LAS 8:35 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

(Faint mirrored text from the reverse side of the page)

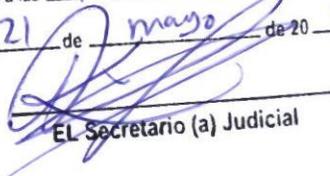
SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFICASE HOY _____ DE _____

DE _____ A LAS _____ DE LA _____

_____ FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1562 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 21 de mayo de 2024


EL Secretario (a) Judicial