



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintiocho (28) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

**VISTOS:**

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la Sociedad del **SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXI DE SANTIAGO (SICOTASA)**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución que otorgó el certificado de operación de servicio selectivo de taxi 9T499 a favor de Rolando Quintero, para operar en la Zona Urbana del Distrito de Cañazas, Provincia de Veraguas, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

A través de la Providencia de 21 de septiembre de 2020, visible a foja 26 del Expediente, se admitió la Demanda, ordenándose el traslado a la Entidad Demandada para que rindiera el Informe Explicativo de Conducta, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y al Procurador de la Administración, por el término de cinco (5) días.

Mediante el Acto Administrativo impugnado, la Resolución No. 1241732 de 27 de junio de 2019, se expide el Certificado de Operación Selectivo de Taxi No.

9T00499 a nombre de Rolando Quintero, para operar en la Zona Urbana del Distrito de Cañazas, Provincia de Veraguas.

#### **I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

De acuerdo al accionante, dentro de la Zona Urbana del Distrito de Cañazas, provincia de Veraguas en la actualidad no hay reconocimiento de ninguna organización de Transporte como prestataria del Servicio Selectivo de Taxi y los certificados de operación expedidos y en operación de forma legal para dicha Zona del Distrito de Cañazas, provincia de Veraguas, son avalados por la organización de transporte **SICOTASA**, hoy parte actora dentro de la presente demanda.

Que el día 27 de junio de 2019, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T) con prescindencia de los requisitos legales contemplados en el Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, mediante el cual se Reglamenta la concesión de certificados de operación; emitiendo una Resolución mediante la cual otorgó el día 27 de junio de 2019, el Certificado de Operación del Servicio Selectivo de Taxi No. 9T00499 para la Zona Urbana del Distrito de Cañazas Provincia de Veraguas, a favor de Rolando Quintero.

Que señala el demandante que no existe Estudio Técnico Económico en donde se sustente la necesidad de emisión de un certificado de operación en dicha ruta, ni se hizo un llamado formal a su representada que es una prestataria reconocida, además que tampoco consta en los archivos de la organización que representa, ni de otra organización reconocida por la A.T.T.T; acta de Junta Directiva o Asamblea Extraordinaria que avale a Rolando Quintero para que acudiera a la A.T.T.T a solicitar la emisión del Certificado de Operación hoy atacado de ilegal.

#### **II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.**

Según la Parte Actora, la Resolución No. 1241732 de 27 de junio de 2019, mediante la cual se expide el Certificado de Operación Selectivo de Taxi No. 9T00499 a nombre de Rolando Quintero, para operar en la Zona Urbana del Distrito

de Cañazas, Provincia de Veraguas, infringe las siguientes normativas Legales y Reglamentarias:

-El Artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación, en violación directa por inobservancia de los requisitos establecidos en el mismo para solicitar el certificado de operación de servicio selectivo de taxi.

-Los artículos 34 y 52 numeral 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en violación directa por omisión, ya que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre prescindió de los requisitos establecidos en la norma reglamentaria que para tales efectos dicha entidad debe cumplir, por lo que a criterio del demandante se incurre en vicio de nulidad absoluta del acto administrativo dictado.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.**

A través del Oficio 1822 de 21 de septiembre de 2020, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le solicitó a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre que remitiera el informe explicativo de conducta, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 33 de 1943, en virtud de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, promovida por el **SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXI DE SANTIAGO (SICOTASA)**, el cual fue presentado ante esta Superioridad mediante nota No.745 DG-ATTT de 1 de octubre de 2020, que en lo medular plantea lo siguiente:

“...El certificado de operación No. 9T-499, tiene su fuente en la expedición de la Resolución No.1241732 de 27 de junio de 2019...nace por razones de bienestar social y por la necesidad de servicio, conforme lo establece el artículo 1 de la Ley 14 de 26 de mayo 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 de 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 de terrestre público, debe tener un certificado de operación otorgado a su propietario, tal como está consagrado en el artículo 31 de La Ley 14 de 26 de mayo de 1993.

“Todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre público debe tener un

certificado de operación o cupo, otorgado a su propietario, en el que se hace constar las características genéricas del vehículo, el número de su placa de circulación, las generales del propietario, la línea o ruta en que prestará el servicio y el concesionario responsable del mismo...”

...Precisa señalar, a propósito de los Certificados de operación o cupos, que la Ley 14 de 1993, en su artículo 31 y 32, sujeta a todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre público a tener un certificado de operación que le será otorgado a su propietario por parte del Ente Regulador, es decir, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, que además llevará un registro de todos los vehículos que presten este servicio.

El certificado de operación reúne los requisitos contemplados en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.543 del 8 de octubre de 2003, concatenado con lo dispuesto en el artículo 3 de la citada excerta legal...

Es imprescindible señalar que el certificado de operación impugnado, la propia prestataria expresa en su demanda que dicho certificado de operación había sido avalado por el Sindicato de Conductores de Taxi (SICOTASA), lo que evidencia que la misma conocía a ciencia cierta la necesidad del servicio dentro de la Zona Urbana del Distrito de Cañazas, y reconoce abiertamente que dicho cupo opera de forma legal...

La expedición de la resolución ut supra proferida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre bajo análisis, goza de la llamada presunción de estricta legalidad de los actos administrativos expedidos por funcionario competente para el acto y en razón de sus atribuciones legales y reglamentarias.

Impugnar un acto administrativo que emerge en pro del interés social, resulta temerario y a la vez, reviste de rasgos de injusticia inequitativa, puesto que la propia concesionaria que en un momento dio el aval para el nacimiento de dicho cupo, ahora resulta que lo impugna en los tribunales. Dicho cupo presta, como en efecto, la misma prestataria así lo admite, un servicio público selectivo de pasajeros, de forma legal...”

#### **IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El Procurador de la Administración, mediante Vista Número 057 de 5 de enero de 2024, después de analizar los argumentos en los que la Recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales y pruebas incorporadas al proceso, señala que la resolución que otorgó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T00499, a favor de Rolando Quintero, objeto de controversia, vulneró lo dispuesto en el artículo 3 (numeral 1) del Decreto

Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, y en consecuencia, los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puesto que fue dictada en contravención de los principios del debido proceso y estricta legalidad al no cumplir con los requisitos para la tramitación de los certificados de operación establecidos en la legislación vigente; dado que de acuerdo con la información que reposa en el expediente judicial, se observa que la entidad demandada expidió el Certificado de Operación 9T00499, con prescindencia de los trámites fundamentales, en este caso, la omisión del estudio técnico y económico que fundamentara la emisión de nuevos cupos, que implica poner en conocimiento al resto de las concesionarias del área para que comparezcan ante la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Por lo antes expuesto, solicitan a los Magistrados que integran la Sala Tercera que se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la resolución que otorgó el Certificado de Operación de Servicio Selectivo de Taxi 9T00499, dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

#### **V. INTERVENCIÓN DE TERCEROS.**

El Licenciado Eduardo Arturo Candanedo Casís, en su condición de Defensor de Ausente del señor Rolando Quintero, debidamente designado por el Órgano Judicial, parte interesada en el Proceso bajo estudio, presentó contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que nos ocupa, solicitando se niegue la Pretensión y declaración solicitada por la Parte Actora.

#### **VI. ANÁLISIS DE LA SALA.**

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente Litigio.

- **Competencia de la Sala.**

En primer lugar, resulta necesario 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, actuando en nombre y representación del **SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXI DE SANTIAGO**

(**SICOTASA**), 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 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

- **Legitimación Activa y Pasiva.**

En el negocio jurídico que ocupa nuestra atención, el Sujeto Activo es el Licenciado Jorge Isaac Ceballos, actuando en nombre y representación del **SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXI DE SANTIAGO (SICOTASA)**, cuyas generales se encuentran descritas en el Poder conferido.

El Sujeto Pasivo lo es la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, 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 y la Procuraduría de la Administración interviene en interés de la Ley, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

- **Acto Administrativo objeto de Reparación.**

El Acto Administrativo impugnado lo constituye la Resolución que otorgó el Certificado de Operación de Servicio de Taxi 9T00499 a favor de Rolando Quintero, para operar en la Zona Urbana del Distrito de Cañazas, Provincia de Veraguas, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la disconformidad de la Recurrente radica en que considera que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, al otorgar el Certificado de Operación en cuestión incumplió con los artículos 3 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

### **Análisis.**

Expuesta la pretensión por la parte Demandante y una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde a este Despacho entrar a resolver el fondo del presente Proceso y examinar las normativas que se estiman infringidas como

consecuencia de la emisión de la Resolución 1241732 "Por medio de la cual se expide el Certificado de Operación No. 9T00499"

Dado que los cargos de ilegalidad están estrechamente vinculados entre sí, se procederá a analizar en conjunto la violación de los artículos 3 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En primer lugar, esta Corporación debe corroborar si la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre otorgó el Certificado de Operación correspondiente, en cumplimiento del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003 "Por la cual se reglamenta la concesión de certificado de operación", que 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 por un valor de cuatro balboas con 00/100 (B/.4.00) 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.

3. Foto tamaño carnet del solicitante.

4. Fotocopia de cédula de identidad personal si se trata de persona natural o certificado de personería jurídica y representación legal si se trata de persona jurídica.

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 persona 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 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 ese sentido, es oportuno indicar que en el negocio de marras, la Parte Actora no cumplió con la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión, de allí que es deber de quien Demanda, el incorporar al Proceso las constancias que desvirtúen la presunción de Legalidad de los Actos Administrativos, y acreditar el supuesto de hecho de las Normas que les son favorables.

Lo anterior, en virtud que el demandante omitió la solicitud del expediente administrativo correspondiente, dentro del periodo probatorio oportuno, con la finalidad de que este Tribunal pudiera corroborar sus planteamientos, así lo estableció la Resolución de veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023) proferida por este Tribunal, en ocasión de la Apelación del Auto de Pruebas No. 517 de 22 de octubre de 2021, que señala taxativamente lo siguiente:

“Respecto a la discrepancia planteada, comprueba este Tribunal de Alzada que el expediente judicial no existe constancia alguna del requerimiento, mediante prueba de Informe dirigida a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, de copia íntegra del expediente correspondiente a la expedición del Certificado de Operación No. 9T499 a favor de Rolando Quintero, para operar en la Zona Urbana de Cañazas, Provincia de Veraguas. Contrario a lo afirmado por el Apelante, se corrobora que en oportunidad su petición estuvo limitada a que se oficiara a la entidad pública para lograr la certificación mediante copias autenticadas de tres (3)

documentos en particular, a saber, la Resolución No.67 R/P de 29 de agosto de 2001, el Listado de Certificados de Operación vigentes otorgados para la Zona Urbana de Cañazas, Provincia de Veraguas, y el Certificado de Operación de Taxi No.9T499 de 27 de junio de 2019 expedido para operar en la Zona Urbana de Tránsito de Cañazas, Provincia de Veraguas (foja 12-13). **Conforme a lo anterior, resulta evidente que la prueba de informe a que alude el apelante no se introdujo en el momento procesal oportuno, al haber sido ofrecida con la demanda ni en la etapa de presentación de nuevas pruebas, por lo que atendiendo al principio de congruencia recogido en el Artículo 475 de nuestro Código Judicial que garantiza que le pronunciamiento del Juzgador se emita en cuanto a las peticiones de las partes, no podría este Tribunal pronunciarse en ese sentido...**"

En este escenario, es necesario indicar que en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el Principio de la 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.

Lo anterior, en virtud que los Actos Administrativos son emitidos con la finalidad de gozar de permanencia, estabilidad, validez y eficacia, no para ser revocados o anulados; lo que, en principio, permite inferir que son dictados conforme a Derecho y producen plenos efectos jurídicos desde la fecha de su emisión, mientras no se destruya o desvirtúe tal presunción, por cualquier medio previsto en el Ordenamiento Jurídico.

En ese mismo orden de ideas, la Doctrina ha indicado: *"...existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa"* (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S. A., Bogotá-Colombia 2008. Pág. 312).

Es por lo expuesto que, ninguno de los cargos de infracción propuestos por el Demandante prosperan y se concluye que la citada Resolución No. 1241732 de

veintisiete (27) de junio de 2019, "Por medio de la cual se expide el Certificado de Operación No.9T00499 a nombre de Rolando Quintero" está revestida del Principio de Presunción de Legalidad a que hace referencia el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, al establecer que: "Las órdenes y demás Actos Administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los Reglamentos generales por los Tribunales Competentes..." (Lo subrayado es nuestro).

Dicho planteamiento es concordante con el señalamiento del Tribunal, en la Resolución de doce (12) de octubre de 2021, en ocasión de una solicitud de suspensión provisional de la Resolución citada, en donde la Sala hace alusión a que la prueba constituida **por sí sola** no permite evidenciar, a prima facie, una violación al ordenamiento jurídico:

“...Ahora bien, este Tribunal colige, luego de examinar los argumentos del solicitante, que no se ha acreditado la violación ostensible del ordenamiento jurídico para avalar la urgencia de la adopción de este tipo de medidas, toda vez que el elemento invocado como prueba constituida, **por sí sola no permiten advertir una infracción clara, notoria o evidente del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003, y con ello la afectación del interés general...**En tal sentido, en nuestro ordenamiento jurídico se establece que los Actos administrativos gozan de presunción de legalidad, es decir, que se presumen legales mientras no sean declarados nulos por la Sala por infracción del ordenamiento jurídico...”

Finalmente, concluye esta Corporación que la actividad probatoria del Demandante no logró relevar la Presunción de Legalidad que reviste al Acto Administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado en el sustento de su pretensión, conforme lo consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a cumplir con el deber de aportar los correspondientes elementos probatorios a fin de acreditar los hechos alegados en su Demanda y que ninguna de las pruebas que reposan en el Expediente Judicial contribuyen a

desmeritar las Actuaciones Administrativas, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos, ni los cargos de infracción alegados por el Recurrente.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 1241732 de 27 de junio de 2019, "Por medio de la cual se expide el Certificado de Operación No.9T00499 a nombre de Rolando Quintero", emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, dentro de la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, interpuesta por Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de la Sociedad del **SINDICATO DE CONDUCTORES DE TAXI DE SANTIAGO (SICOTASA)**.

Notifíquese,

  
**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 5 DE Julio

DE 20 24 A LAS 2:56 DE LA tarde

A Procurador de la Administración

  
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. 1999 en lugar visible de la  
Secretaría a las 7:00 de la tarde  
de hoy 02 de Julio de 20 24

  
EL Secretario (a) Judicial