

ENTRADA No. 75618-2020

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JORGE ISAAC CEBALLOS RODRIGUEZ ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE JOAQUINA H. DE TORRIJOS R.L. (COOTRAJAOHT, R.L.) PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 1242020 DE 28 DE JUNIO DE 2019, QUE OTORGO EL CERTIFICADO DE OPERACIÓN DE SERVICIO SELECTIVO DE TAXI 9T978 A FAVOR DE JOSÉ DEL ROSARIO PEÑALBA CAMARGO PARA OPERAR EN LA ZONA URBANA DE RIO DE JESUS, PROVINCIA DE VERAGUAS, EMITIDA POR LA AUTORIDAD DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Jorge Isaac Ceballos Rodríguez, actuando en nombre y representación de **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE JOAQUINA H. DE TORRIJOS R.L. (COOTRAJAOHT, R.L.)**, ha interpuesto Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 1242020 de 28 de junio de 2019, que otorgó el Certificado de Operación de servicio colectivo de Taxi 9T978, a favor de José del Rosario Peñalba Camargo, para operar en la zona urbana de Río de Jesús, provincia de Veraguas, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T).

Encontrándose vencido el término para la presentación de pruebas, el apoderado judicial de la actora promovió libelo de “Solicitud de Suspensión Provisional del Acto”, medularmente, bajo los siguientes argumentos:

“ ...

***1.Fumus Boni iuris (Apariencia de Buen Derecho)***

En el caso que nos ocupa este presupuesto está más que demostrado ya que nuestra representada (sic) al momento de la emisión del acto administrativa (sic) que se busca su suspensión provisional;

ejerce sus derechos y actuaciones amparada en su RECONOCIMIENTO COMO PRESTARIA DEL SERVICIO SELECTIVO DE PASAJEROS EN LA ZONA URBANA DE SANTIAGO, Y RIO DE JESUS (por no existir prestataria con reconocimiento en esta zona), PROVINCIA DE VERAGUAS y por interés de la Ley; por lo cual el presente presupuesto es observable dentro de nuestra solicitud ya que la VIGENCIA Y EJECUTORIARIDAD EN EL TIEMPO de la resolución la cual se pide su suspensión tiene con (sic) visibles vicios de ilegalidad (sic) ameritan su suspensión.

En el libelo de la demanda se advirtió que el acto acusado de ilegal carecía de los requisitos contemplados por ley para su emisión; que no se observaba un estudio técnico económico que lo sustentara y que tampoco en su momento se cito (sic) a las demás prestarías (sic) con reconocimiento dentro de la provincia para que emitirían su concepto sobre la creación de otro certificado de operación en esa área; todo lo anterior en violación de por (sic) ser (sic) esta infractora de (sic) Artículo 3 del DECRETO EJECUTIVO No 543 del 8 de octubre del 2003 mediante el cual se Reglamenta la CONCESIÓN DE CERTIFICADOS DE OPERACIÓN y los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 2000.

Una vez admitida la presente demanda y esta superioridad pedirle a la AUTORIDAD DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE su informe de conducta mediante. NOTA 1033 DG-ATTT (**FOJAS 105 A 109**) esta institución no (sic) en ningún momento apporto (sic) ningún elemento probatorio que desvirtuó lo demandado; limitándose a señalar de que el mismo operaba de hecho y se otorgo (sic) por una necesidad social del servicio cosa que jamás se sustentó (sic) (fojas 108); lo que ya en fallos anteriores emitidos por esta SALA han sido reiterativos en que no es un elemento suficiente para sustentar un acto de esta naturaleza; ya que omisiones de los requisitos de procedimientos exigidos previamente por el Decreto Ejecutivo No 543 del 8 de octubre del 2003 son encaminados para proteger los intereses de la colectividad y emitir los actos prescindiendo de estos es a toda luces ilegal; todo lo anterior observado en el EXPEDIENTE sin numero (sic) entregado a nosotros por parte de la A.T.T.T. mediante OFICIO No. 255-CORSP-DSCV (C-2446) del 24 de septiembre del 2020 aportado por nosotros dentro del Libelo de la Demanda (fojas 15 a la 87) se puede observar lo ya denunciado por nosotros de que el acto acusado de ilegal se dicto (sic) sin contar con la presentación de un ESTUDIO TECNICO ECONOMICO que sustentara la necesidad del mismo; mucho menos su aprobación que daría pie a que las otras tres PRESTARIA CON RECONOCIMNTO (sic) EN LA PROVINCIA se hubiesen presentado al trámite administrativo y esbozar su postura frente a la solitud (sic) que dio lugar al acto que hoy se demanda de ilegal; concepto de parte de nuestra representada que seguro sería de de (sic) oposición a la solicitud por todo lo antes expuesto.

Si se concatenan todo lo anterior expresado; las pruebas existentes en el expediente y corrobora en pruebas que acompañan la solicitud se llegara el hallazgo que si existe Fumus Boni Iuris (Apariencia de Buen Derecho) que hace admisible la presente solicitud.

## **2. Periculum in Mora**

...

Estos perjuicios a los que está expuesto nuestra (sic) representada son observables al ver que siendo (sic) nuestra representada una PRESTARIA LEGALMENTE CONSTITUIDA cumpliendo todo las normas legales existentes debe regular de formas (sic) conjunta y armónica con las demás prestarías (sic) el servicio de selectivo de taxis Distrito de Santiago y en consecuencia en la provincia

de Veraguas; y con ellos velar por los interés de sus agremiados con certificados de operación legalmente expedidos por la A.T.T.T; con la convergencia un certificado de operación como el que salió a la vida jurídica con la RESOLUCIÓN acusada de ilegal con los claros vicios de ilegalidad se trastoca esta regularización; ....

### **3. Prueba Preconstituida**

En este sentido existe una de prueba pre-constituidas (sic) que acreditan nuestra pretensión de SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA RESOLUCIÓN 1242020 CON FECHA DEL 28 DE JUNIO DEL 2019...; prueba observable en el expediente principal (fojas 14 a 22):

.1. Expediente debidamente autenticado como copia de su original por parte de la A.T.T.T que trata sobre la tramitación del (sic) RESOLUCIÓN 1242020 CON FEHA (sic) DEL 28 DE JUNIO DE 2019 EMITIDA POR LA AUTORIDAD DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE QUE OTORGO EL CERTIFICADO DE OPERACIÓN DE SERVICIO SELECTIVO DE TAXI 9T978 EN LA SONA URBANA DE RIO DE JESUS a favor de JOSE DEL ROSARIO PEÑALBA CAMARGO entregado (sic) a nosotros por la A.T.T.T. mediante Oficio No. 255-CORSP.DSCV (C-2446) CON FECHA DEL 24 DE SEPTIEMBRE DEL 2020. (aportado en con (sic) el libelo de la demanda (fojas 17 a la 87). ...”

## **I. EXAMEN DE LA SALA**

En primer lugar, es necesario subrayar que, la Medida de Suspensión Provisional del Acto administrativo es una potestad discrecional conferida a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, si, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave.

Esta Corporación de Justicia en oportunidades anteriores, ha señalado que las Acciones Contenciosas Administrativas de Nulidad, tienen como objetivo impugnar la legalidad de un Acto de carácter general, protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo, en vía de preservar el orden jurídico abstracto. Al igual, la Doctrina ha sostenido que son: *“el medio normal puesto a disposición de los administrados contra todo acto unilateral de la administración y con miras al mantenimiento de la legalidad abstracta.”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Betancur Jaramillo, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Señal Editora, 2000, página 38

En estos términos, la Sala ha indicado que en este tipo de Acciones es imperioso acreditar principalmente la Apariencia de Buen Derecho (*fumus bonus iuris*), el cual se constituye en el presupuesto fundamental para la adopción de la medida y se refiere a la necesidad de que la pretensión tenga apariencia razonable de fundamento legal. Toda vez que, aun cuando del acto o resolución acusada puedan derivarse determinados perjuicios en detrimento del demandante, (*periculum in mora*) la suspensión provisional de sus efectos es admisible sólo, cuando el demandante demuestre la existencia de una infracción manifiesta de los preceptos que cita como violados.

Bajo este marco, en el caso bajo examen se le solicita a esta Corporación que ordene la Suspensión Provisional de la Resolución No. 1242020 de 28 de junio de 2019, que otorgó el Certificado de Operación de servicio colectivo de Taxi 9T978, a favor de José del Rosario Peñalba Camargo, para operar en la zona urbana de Río de Jesús, provincia de Veraguas, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T); porque según el actor fue emitida sin contar con la presentación de un Estudio Técnico Económico por parte del concesionario interesado, a fin de que justifique la necesidad de expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular en la ruta o zona de trabajo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003, como consta a fojas 145 a 151 del Expediente.

Asimismo, arguye el demandante que la referida actuación de la Entidad demandada, le ha producido perjuicios, porque al existir este tipo de certificaciones bajo una falsa apariencia de ilegalidad, le impide renovar oportunamente a sus unidades de taxis la prestación sus servicios de forma legal.

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, visibles a fojas 14 a 22 que reposan dentro del Expediente Judicial, por sí solas no permiten advertir una

infracción clara, notoria, o evidente del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 543 del 8 de octubre del 2003, y con ello la afectación del interés general.

Además, contrario a lo indicado por el actor, se desprende del informe explicativo de conducta rendido por la autoridad demandada, que el Certificado de Operación No. 9T978, pareciera reunir los requisitos contemplados en el artículo 3 de la precitada normativa, al señalar lo sucesivo:

“ ...

2. 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:

Art. 2 del Decreto Ejecutivo No. 543 del 8 de octubre de 2003:

....

Artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 543 del 8 de octubre de 2003:

...

Como se puede apreciar, la disposición citada, contempla los presupuestos legales para la concesión de los certificados de operación; requiriendo que el cumplimiento de los mismos haya sido ajustado al nacimiento del certificado de operación 9T-978, como en efecto efectuó. ...” (Cfr. Fojas 105 a 109 del expediente judicial)

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.

Es de lugar resaltar, que la decisión adoptada en esta oportunidad no constituye un adelanto de la decisión de este Tribunal, toda vez que en el momento procesal correspondiente se procederá a dilucidar el fondo de la situación planteada para arribar a un dictamen final, luego del análisis de rigor de todas las piezas procesales, y los elementos fácticos y jurídicos que la integran.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NIEGA**, la solicitud de **SUSPENSIÓN PROVISIONAL**, solicitada por el apoderado judicial de la **COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE JOAQUINA H. DE**

**TORRIJOS R.L. (COOTRAJAOHT, R.L.)**, dentro de la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1242020 de 28 de junio de 2019, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T).

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**