

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1394

Panamá, 29 de noviembre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría de
la Administración.**

La Licenciada Francia Karina De León Valderrama, actuando en nombre y representación de la sociedad **Línea Colón Puerto Escondido, S.A. (LICOPESA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución JD-11 de fecha 7 de marzo de 2017, emitida por la **Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

En el proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención, la actora pretende obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución JD-11, de fecha 7 de marzo de 2017, acto que "Por el cual se comunica a todos los prestadores de servicios de transporte público de pasajeros, y/o empresas jurídicas o naturales en sus distintas modalidades, el procedimiento para adoptar medidas necesarias que permitan hacer constar mediante marginal una medida de restricción provisional administrativa sobre certificado de operación, permisos o autorizaciones otorgados a personas jurídicas y naturales sobre servicios prestados por escuelas de manejo, laboratorios clínicos, prestadores de servicios de transporte público, talleres de revisado y empresas de grúas sobre procesos administrativos iniciados, con la finalidad de verificar que estos están cumpliendo

con las normas contenidas en las leyes y los reglamentos, en materia de tránsito, o en las resoluciones que expida la autoridad” (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la sociedad **Línea Colón Puerto Escondido, S.A. (LICOPESA)**, considera que el acto cuya declaratoria de nulidad demanda vulnera los siguientes artículos:

A. Los artículos 52 y 64 de la Ley 38 del 2000, sobre los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos y las formas de iniciarse los procesos administrativos, de oficio o a instancia de parte interesada (Cfr. fojas 8-12 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La Licenciada Francia Karina De León Valderrama, actuando en nombre y representación de la sociedad **Línea Colón Puerto Escondido, S.A. (LICOPESA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución JD-11, de fecha 7 de marzo de 2017, emitida por la **Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, ya que considera que dicha Resolución le confiere a esa Autoridad la potestad de adoptar una medida de restricción provisional administrativa mediante una marginal sobre certificado de operaciones, entre otros, en la que se crean los espacios para que pretermitiendo el debido proceso se violen o vulneren las garantías a las personas prestadoras del servicio de transporte público, ya que omite explicar el procedimiento completo a los afectados, vedándole la oportunidad de ser escuchados, de aportar pruebas en su defensa y contradecir (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que hay razones por la cual la Procuraduría de la Administración, considera como legal la Resolución objeto de demanda.

Dentro del contexto anteriormente expresado, es importante iniciar explicando, en virtud a las supuestas violaciones expuestas por la abogada de la sociedad **Línea Colón Puerto Escondido, S.A. (LICOPESA)**, las obligaciones y facultades de la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, que le permiten tener competencia legal para ejecutar la Resolución JD-11 de 2017, es por ello que de acuerdo con el numeral 8 del artículo 2 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, dicha institución es el ente rector competente para supervisar la actuación de las concesionarias, empresas o personas, dedicadas a la prestación de servicio de transporte terrestre público de pasajeros, y sancionarlas por el incumplimiento de las disposiciones.

Además, dicha **Autoridad** tiene la obligación de velar, intervenir y tomar las medidas necesarias, para el servicio de transporte público de pasajeros se mantenga de forma ininterrumpida y eficiente, de acuerdo al ya mencionado artículo 2 de la Ley 34 de 1999.

Por otro lado, es deber de las concesionarias tal como indica el artículo 36 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que en caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de los certificados de operación o cupos o de los conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva les impondrá, con el apoyo de la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre** si fuera necesario, las sanciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno.

En ese orden de ideas, el artículo 16 de la ya mencionada Ley 34 de 1999, modificada por la Ley 42 de 2007, refiere que entre las funciones del Director General de la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre** se encuentra la de dirigir, supervisar y fiscalizar la operación y el control de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo con la Ley y los reglamentos.

Visto lo anterior, la Resolución atacada, no le otorga potestad arbitraria, ni antojadiza a la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, como señala la demandante, ya que la Ley, le otorga esa competencia, además, tampoco vulnera el debido proceso de las prestadoras del servicio de transporte público, “en el sentido que no queda claro una causa grave que justifique dicha medida de restricción, no señala el mecanismo de implementación, ni el tiempo o término de duración de la misma”; habida cuenta que, la misma Resolución tiene su sustento jurídico en la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificada por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, “Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones”, tal como señalamos en los párrafos precedentes, normas que facultan legalmente a la Autoridad, supervisar, fiscalizar y tomar las medidas necesarias, para que el servicio de transporte público de pasajeros se mantenga eficiente.

En ese orden de ideas, se observa de la propia Resolución demandada, que en su punto **Tercero** hace referencia al reglamento que se deberá adoptar, para las medidas necesarias que harán constar mediante marginal, “medidas de restricción provisional administrativa que se requieran dentro de los procesos administrativos”, y lo desarrolla en cuatro (4) artículos, y el artículo 1 hace referencia al artículo 14, de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 42 de 10 de octubre de 2007, transcrito en la Resolución JD-11 de 2017, el cual es claro al señalar lo siguiente:

“**Artículo 1.** El artículo 14 de la Ley 14 de 1993 queda así:

Artículo 14. Toda persona podrá presentar denuncias y quejas respetuosas que estime convenientes, para poner en conocimiento a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de los actos que considera violatorios a la ley y sus reglamentos. También podrá denunciar faltas y deficiencias en la prestación del servicio público de transporte y el transporte de carga.

Las denuncias y quejas se prestarán por escrito y contendrán las generales del denunciante, la identificación del vehículo, una relación detallada y clara de los hechos que las motivan y los elementos probatorios que las corroboren. Cuando se traten sobre vehículos dedicados al servicio de transporte público de pasajeros, además se detallarán el número de placa de circulación vehicular y del certificado de operación. Estos vehículos deberán portar en su interior, en forma visible, dicho certificado.

La Autoridad citará al conductor o al propietario del vehículo, le dará traslado de la denuncia presentada y oír sus descargos, y cuando se trata de un vehículo dedicado a la prestación del servicio de transporte público terrestre de pasajeros, citará al conductor o propietario correspondiente. La Autoridad resolverá la denuncia de conformidad con la investigación realizada.

Toda denuncia o queja presentada será tramitada de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 38 de 2000. La decisión adoptada admitirá recurso de reconsideración ante el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, y recurso de apelación ante la Junta Directiva. (Lo resaltado es nuestro).

Del artículo transcrito, es evidente que la Resolución en estudio no vulnera el debido proceso, ya que incluso refiere que toda denuncia o queja será tramitada de acuerdo a lo establecido en la Ley 38 de 2000, es decir existe un procedimiento, con todas las garantías y recursos para que no exista indefensión dentro del desarrollo del mismo, de llegar a imponerse una medida restrictiva provisional administrativa.

Por otro lado, los artículos 2, 3 y 4, continúan desarrollando el reglamento, señalando lo siguiente:

“Artículo 2. Para la aplicación de medidas necesarias que permitan hacer constar mediante marginal una medida de restricción provisional administrativa, la Autoridad lo realizará mediante actos administrativos debidamente motivados dentro de Procesos Administrativos instaurados ya sea por denuncia o de oficio.”

“Artículo 3. La aplicación de una medida necesaria que permitan hacer constar mediante marginal una medida de restricción provisional administrativa constituye un acto que no decide mérito del proceso administrativo, no pone término a una instancia, ni decide un incidente o recurso en la vía gubernativa; ya que se produce en ejercicio de una

función de la Autoridad reguladora de la materia, que ejecuta directamente una función administrativa, que deriva de la Ley.”

“**Artículo 4.** La Autoridad, cuando lo considere necesario, levantará la marginal o medida de restricción provisional administrativa aplicada dentro de los Procesos Administrativos mediante acto motivado.”

De lo expresado, se observa que el citado reglamento contempla todas las garantías, indicando cuándo se podrán interponer dichas medidas (solo dentro de los procedimientos administrativos instaurados ya sea por denuncia o de oficio); lo que delimita su aplicación y siempre mediante acto debidamente motivado.

Con respeto al artículo 4, que señala “la Autoridad, cuando lo considere necesario, levantará la marginal...”, dicha aseveración, no es restrictiva a las partes para interponer los recursos e incidente que contempla la Ley 38 de 2000, para ejercer su derecho de defensa.

Así las cosas, y contrario a lo advertido por la demandante al señalar que: *“es a todas luces ilegal ya que no podemos concebir y mucho menos aceptar que dicha afectación restrictiva quede a discrecionalidad de cuando le parezca o desee o considere necesario levantar la misma la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre”*, el acto administrativo acusado de ilegal, es decir, la **Resolución JD-11 de 7 de marzo de 2017**, procura que se desarrolle de manera ordenada, sistematizada y administrativamente eficiente el servicio de transporte público de pasajeros, así como las normas a las que se sujetarán y las limitaciones de la imposición de las medidas de restricción provisional administrativa.

Por último, y sin detrimento de lo anterior con respecto al numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, aducido por la apoderada de la demandante como infringido por la **Resolución JD-11, de 7 de marzo de 2017**, este Despacho observar que en el libelo de la demanda la parte actora no efectuó un análisis lógico jurídico del concepto de la infracción, limitándose de manera reiterativa a

indicar que se omite el debido proceso y se vulnera las garantías de las personas prestadoras del servicio de transporte público de pasajeros, expresados en la otra norma de infracción aducida también, hecho éste que como ya hemos indicado, no constituye una violación a las normas aducidas por el demandante como infringidas.

Lo expuesto hasta aquí, nos permite aseverar que en el proceso en estudio nos encontramos ante una resolución de carácter general que se limita a establecer un procedimiento, de allí que pueda ser demandada a través de una acción de nulidad. Sin embargo, de la pretensión de la sociedad accionante se colige su interés de tutela judicial por derechos subjetivos lesionados; por lo que invoca los artículos 52 (numeral 4) y 64 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sin tomar en consideración en el desarrollo del concepto de la violación, que la materialización de la medida administrativa de restricción debe hacerse caso por caso, a través de actos administrativos individualizados y debidamente motivados, los cuales podrán someterse al control de legalidad, a través de una acción de plena jurisdicción, previo el agotamiento de la vía gubernativa. Ello evidencia que la forma como fue planteada la acción en estudio, vulnera lo establecido en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, adicionado por la Ley 33 de 1946, que dice:

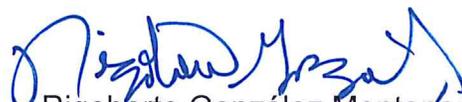
“Artículo 43a: Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y si se demanda el restablecimiento de un derecho deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones, de modificación, reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.”

En efecto, debemos indicar que si bien la actora no ha pedido el restablecimiento de un derecho subjetivo, resulta obvio que la infracción a dichas normas sería en virtud a un acto administrativo individual dictado dentro de un procedimiento administrativo, en este caso desatendiendo lo estipulado en el

reglamento contenido en la **Resolución JD-11, de 7 de marzo de 2017**, objeto de debate.

Por consiguiente, esta Procuraduría solicita al Tribunal que declare **QUE NO ES ILEGAL** la **Resolución JD-11, de 7 de marzo de 2017**, dictada por **Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre**, "Por el cual se comunica a todos los prestadores de servicios de transporte público de pasajeros, y/o empresas jurídicas o naturales en sus distintas modalidades, el procedimiento para adoptar medidas necesarias que permitan hacer constar mediante marginal una medida de restricción provisional administrativa sobre certificado de operación, permisos o autorizaciones otorgados a personas jurídicas y naturales sobre servicios prestados por escuelas de manejo, laboratorios clínicos, prestadores de servicios de transporte público, talleres de revisado y empresas de grúas sobre procesos administrativos iniciados, con la finalidad de verificar que estos están cumpliendo con las normas contenidas en las leyes y los reglamentos, en materia de tránsito, o en las resoluciones que expida la autoridad."

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Monterregro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General