

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 291

Panamá, 21 de marzo de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegato de conclusión.**

El Licenciado Irving Domínguez Bonilla, actuando en representación de **Econofinanzas, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011, dictada por el Director de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, y para que se hagan otras declaraciones.

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

En la Vista Fiscal 931 de 8 de octubre de 2015, este Despacho indicó que la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011, dictada por el Director de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, mediante la cual resolvió cancelar de oficio el certificado de operación SEL-80, expedido a favor de Econoleasing, S.A., para amparar la actividad del vehículo marca Asia, tipo microbús, motor DE12800480, que opera en la ruta Torrijos Carter, 5 de mayo – Corredor Norte.

En aquella oportunidad manifestamos que descartaríamos cualquier referencia a los cargos de infracción relativos al artículo 62 de la Ley 38 de 2000, aducidos por la actora, **ya que el texto citado por ella no se encontraba vigente en la fecha en la que se emitió el acto objeto de reparo.**

En efecto, debemos **reiterar** que tanto el precepto transcrito en la demanda y el concepto de la violación expuesto por la recurrente **corresponden al tenor legal que existía con anterioridad** a la entrada en vigencia de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009, publicada en la Gaceta Oficial 26,396-B de 26 de octubre de 2009, que en su artículo 3 modificó la norma que invoca como infringida,

**suprimiendo toda referencia a la consulta previa que debía efectuarse a distintas instancias del Ministerio Público antes de proceder a la revocatoria de un acto administrativo**, por lo que mal podría la demandante exigir en su situación particular el cumplimiento de un procedimiento **que no resultaba aplicable al 15 de julio de 2011**, fecha en la cual se dictó el acto acusado.

También debemos insistir en que **descartamos la aplicación de la referida norma**, en atención al hecho que, tal como lo ha reconocido expresamente la Sala Tercera en **Sentencia de 6 de mayo de 2008**, reiterada en la **Sentencia de 19 de febrero de 2015**, citada en líneas más abajo, la **cancelación** de un certificado de operación hecha por esa institución sobre la base de alguna de las causales establecidas por la Ley 14 de 1993, con sus modificaciones, **constituye una medida administrativa que tiene sustento fáctico como legal**, veamos:

“De allí, que con fundamento en lo previsto en la ley 14 de 1993, modificada por la ley 34 de 1999, la máxima autoridad de transporte procedió a... dar por terminado el otorgamiento de los cuatro (4) certificados de operación y a **cancelar** los cupos de transporte para operarlas.

Esta Corporación advierte, que tal actuación goza de respaldo fáctico y legal, **ya que el fin que justificaba la medida fue planteado visiblemente en el acto recurrido, y de ello no se desprende la intención de la autoridad demandada de alcanzar objetivos distintos a los de la ley. Por el contrario, la Autoridad de Tránsito ha ejercido sus facultades dentro del marco y en cumplimiento de lo previsto en la condición objetiva.**

Todas las circunstancias antes anotadas, nos permiten concluir que no se ha producido la violación de las normas invocadas por los actores, **puesto que la actuación impugnada encuentra respaldo en el marco normativo de las leyes 14 de 1993 y 34 de 1999...**

...  
En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución N° 213 de 27 de agosto de 1999, dictada por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte...” (La negrita es nuestra).

En la referida Vista Fiscal, igualmente advertimos que debíamos **descartar el cargo de ilegalidad relativo al artículo 36 de la Ley 14 de 1993**, puesto que **el texto transcrito por la actora tampoco se correspondía al que estaba vigente al momento de emitir la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011**, objeto de reparo, pues atañía al **tenor legal que existía con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007**, publicada en la Gaceta Oficial 25,905 de 24 de octubre de 2007 que, en su artículo 9, modificó la referida excerpta.

Efectuada las anteriores precisiones, **en esta oportunidad procesal** igualmente debemos reiterar en nuestra oposición al resto de las normas aducidas por la sociedad recurrente, toda vez que en la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011, acusada de ilegal, se señala que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre resolvió cancelar de oficio el certificado de operación SEL-80, expedido a favor de **Econoleasing, S.A.**, para amparar la actividad del vehículo marca Asia, tipo microbús, motor DE12800480, que opera en la ruta Torrijos Carter, 5 de mayo – Corredor Norte, sustentada en **un análisis y una evaluación del expediente que contiene el mencionado documento**, en los que se determinó la negativa reiterada del transportista a prestar el servicio de transporte público pagado de pasajeros; conducta que configura la causal de cancelación de los certificados de operación o cupos contenida en el **numeral 4 del artículo 36 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993**, según fue modificado por el artículo 35 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y el artículo 9 la Ley 42 de 22 de octubre de 2009. La norma en referencia es del siguiente tenor:

**“Artículo 36. ...**

...

No obstante, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre está facultada para cancelar, en cualquier momento, los certificados de operación o los cupos cuando se produzca cualquiera de las siguientes causales:

...

**4. Suspensión parcial o total del servicio sin causa justificada...**

...” (La negrita es nuestra).

En este orden de ideas, **debemos recordar** que los hechos expuestos implican que la conducta demostrada por el transportista también acarreó el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 1 del artículo 11 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 11:** El transportista, en virtud del contrato de transporte colectivo y selectivo, tiene las siguientes obligaciones:

1. Realizar el servicio de transporte terrestre en toda la ruta especificada en la concesión y efectuar el recorrido conforme con la frecuencia, horarios e itinerarios aprobados para el transporte colectivo; o pactados con el usuario, para el servicio selectivo.

...”

También **resulta oportuno volver sobre lo dicho al contestar la demanda**, cuando manifestamos que según se observa que en el acto acusado y en el informe explicativo de conducta,

la entidad demandada advierte que la concesionaria Unión de Transportistas Torrijos Carter (UTRATOCA, S.A), solicitó la cancelación del Certificado de Operación SEL-80, sustentada en la referida **causal de suspensión parcial o total del servicio sin justa causa**, producto del incumplimiento con los itinerarios establecidos, **solicitud que podía hacer** de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del mencionado artículo 36 de la Ley 14 de 1993, con sus respectivas modificaciones, según el cual:

“Artículo 36...

**El concesionario también podrá solicitar**, a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la imposición de multas o **la cancelación del certificado de operación** o cupo respectivo, según corresponda...

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 21 y 77 del expediente judicial).

**En esta ocasión igualmente**, debemos rechazar la alegado por la recurrente en el sentido que no contó con la oportunidad procesal para emitir sus descargos, puesto que, de acuerdo con las constancias en autos, la sociedad demandante interpuso primero un recurso de reconsideración y luego uno de apelación en contra de la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011, acusada de ilegal, mediante el cual efectuó los descargos que consideró pertinentes, lo que junto con lo antes expuesto evidencia que no se ha producido la infracción de los artículos 52 (numeral 4), 64, 86 y 150 de la Ley 38 de 2000, invocados como violados por la sociedad demandante (Cfr. fojas 23 a 28 del expediente judicial).

En lo que respecta a la supuesta violación del artículo 91 del mismo cuerpo normativo, relativo a la notificación personal de la primera resolución que se dicte en todo proceso, y a los argumentos planteados por la parte actora en torno a esta supuesta omisión procesal, que según afirma, se materializó con la no notificación de la resolución acusada de ilegal, este Despacho **debe recordar** que la empresa Econoleasing, S.A., **anunció y sustentó en tiempo formal el recurso de reconsideración** en contra del referido acto administrativo, por lo que se infiere que tenía conocimiento de su contenido, lo mismo que de las causas que motivaron su expedición; circunstancias que de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo final del artículo 95 de la citada Ley 38 de 2000, en concordancia con el numeral 69 del artículo 201 de la misma excerpta legal, dan lugar a

que opere la denominada notificación tácita, de la cual se desprenden los mismos efectos que la de una notificación personal.

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera se pronunció mediante Sentencia de **19 de febrero de 2015**, en los siguientes términos:

“DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Tal como se ha visto, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si es o no legal la Resolución No. 001201 de 13 de diciembre de 2006, dictada por el Director General de la ATTT, a través del cual se canceló el certificado de operación No. 8T-10019, expedido por Econoleasing, S.A.

En ese sentido, mediante el acto que se acusa de ilegal (visible a foja 1 a la 2), se resolvió ‘**CANCELAR de oficio el Certificado de Operación No. 8T-10019, expedido a ECONOLEASING, S.A., mediante la resolución N0. 012151 de 22 de octubre de 1998, por la causal establecida en el numeral 4 del artículo 36 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993**, reformada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999, es decir, QUE EL TRANSPORTISTA SE HAYA NEGADO A PRESTAR EL SERVICIO, SIEMPRE QUE ELLO SE COMPRUEBE.’

...

En este sentido, estima este Tribunal que no se han infringido ninguna de las normas que se denuncian como violadas por el acto demandado, consistentes en el numeral 4 del artículo 36 de la Ley 14 de 1993, modificado por el artículo 35 de la Ley 34 de 1999, del artículo 14 del Resuelto 167 de 1993, de los artículos 52 (numeral 4), 62, 64, 86, 91 y 150 de la Ley 38 de 2000.

...

Por otra parte, mal se puede alegar que el acto demandado se dictó con prescindencia u omisión absoluta de los trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso, en abierta violación al artículo 52 numeral 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puesto que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre de conformidad con la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, tiene **la facultad para cancelar el certificado de operación en cualquier momento cuando el transportista reiteradamente se haya negado a prestar el servicio...**

...

Además, a **la demandante se le dieron las oportunidades en la vía administrativa para interponer los recursos tendientes a revocar el acto acusado**, interponiendo el recurso de reconsideración en contra de la Resolución 001201 de 13 de diciembre de 2006, acusada de ilegal, pudiendo en su momento emitir los descargos que considerara pertinentes no encontrando el Tribunal que se le haya violentado el debido proceso.

Por otra parte, tampoco procede la alegada violación del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que en este caso era justamente una norma especial la que permitía la revocación del acto demandado, (numeral 1 del artículo 11 de la Ley 14 del 26 de mayo de 1993, y el artículo 14 del Resuelto 167 de 29 de junio de 1993).

Por lo tanto, tampoco se requería la opinión del Procurador de la Administración para la emisión del acto demandado. Tal como la propia autoridad lo reconoce a foja 80 del dossier:

...

Además, tal como lo refiriese la Sala Tercera en **sentencia calendada 6 de mayo de 2008**, la cancelación de un certificado de operación en virtud de alguna de las causales previstas por la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999, comprende una medida tanto con sustento fáctico como legal, observemos:

‘De allí, que con fundamento en lo previsto en la ley 14 de 1993, modificada por la ley 34 de 1999, la máxima autoridad de transporte procedió a... dar por terminado el otorgamiento de los cuatro (4) certificados de operación y a cancelar los cupos de transporte para operarlas.

Esta Corporación advierte, que tal actuación goza de respaldo fáctico y legal, ya que el fin que justificaba la medida fue planteado visiblemente en el acto recurrido, y de ello no se desprende la intención de la autoridad demandada de alcanzar objetivos distintos a los de la ley. Por el contrario, la Autoridad de Tránsito ha ejercido sus facultades dentro del marco y en cumplimiento de lo previsto en la condición objetiva.

Todas las circunstancias antes anotadas, nos permiten concluir que no se ha producido la violación de las normas invocadas por los actores, puesto que la actuación impugnada encuentra respaldo en el marco normativo de las leyes 14 de 1993 y 34 de 1999.’

Tampoco proceden las alegadas violaciones a los artículos 64, 86, 91 y 150 de la Ley 38 de 2000, **porque no se ha violado procedimiento alguno en la emisión del acto acusado, para el cual la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre está facultada legalmente para actuar de oficio ante el incumplimiento de los deberes del concesionario del transporte de pasajeros, con el objetivo de que la ciudadanía se le brinde de manera adecuada y efectiva este servicio.**

...  
PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, la Sala Tercera 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. 001201 del 13 de diciembre de 2006, expedida por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y NIEGA las demás pretensiones formuladas.” (La subraya es de la Sala y la negrita de esta Procuraduría).

**Actividad probatoria**

En el Auto de Pruebas número 54 de 19 de febrero de 2016, quedó acreditado que la demandante se limitó a aducir, como medios probatorios, el original del certificado de Registro Público que confirma la existencia de la sociedad; las copias autenticadas de los actos acusados; de las escrituras públicas relativas al arrendamiento financiero al que se sometió el vehículo objeto de este proceso; y del expediente administrativo que guarda relación con este caso; el cual, también fue

aducido por esta Procuraduría en representación de los intereses de la entidad demandada, ello, con fundamento en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 115-116 del expediente judicial).

En lo que respecta a las pruebas admitidas, este Despacho observa que las mismas no logran desvirtuar el fundamento de Derecho que sustentó la sanción en estudio, lo que se traduce en **la nula o escasa efectividad de los medios probatorios ensayados por la demandante**; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la recurrente no asumió la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011 señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

...

**Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que ‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que la accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, cosa que no ha ocurrido en este caso.

Finalmente debemos indicar que al momento de emitir la sentencia en relación con la pretensión formulada por la actora, el **Tribunal debe tener** en cuenta que según consta en el expediente judicial, con posterioridad a la cancelación del certificado de operación SEL 0080,

expedido a favor de la demandante y que se resolvieran los medios de impugnación presentados por ésta, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, mediante Resolución 1044790 de 19 de enero de 2012, expidió el certificado de operación SEL 0080, antes indicado, a favor de otro concesionario (Cfr. foja 76 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, igualmente debe valorarse que mediante Acuerdo de Voluntades 1971 de 13 enero 2012, la entidad demandada indemnizó con la suma de setenta y cinco mil balboas (B/.75,000.00) al concesionario del certificado de operación SEL 0080, cantidad que fue debidamente cancelada, motivo por el cual en el Sistema Registral de Consultas de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, dicho certificado de operación se encuentra inactivo (Cfr. fojas 76, 92 a 99 del expediente judicial).

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría **reitera** a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011, dictada por el Director de la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, y para que se hagan otras declaraciones.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 105-12