



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El licenciado Irving Domínguez Bonilla, actuando en representación de la sociedad denominada ECONO-FINANZAS, S.A., ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 1032651 de 15 de julio de 2011, emitida por el Director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), y para que se hagan otras declaraciones.

Posteriormente, se admite la demanda interpuesta el 11 de mayo de 2015 y se ordena correrle traslado de la misma por el término de cinco (5) días a la entidad demandada, para que rindiere el informe explicativo de conducta; así como a la Procuraduría de la Administración, para que en igual término, hiciese los descargos pertinentes.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

-131-

El acto administrativo impugnado lo representa la Resolución No.103265 de 15 de julio de 2011, emitida por el Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), mediante la cual se resolvió:

"CANCELAR de oficio el Certificado de Operación No. SEL0080, expedido a ECONOLEASING, S.A., mediante la Resolución No. 20491 de 19 de noviembre de 1999, por la causal establecida en el numeral 6 del artículo 37 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, reformada por la Ley 34 de 28 de Julio de 1999, es decir INCUMPLIMIENTO DE ITINERARIO APROBADO PARA TRANSPORTE Y ordena notificar al Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, que proceda con los trámites pertinentes..."

Entre las consideraciones para la expedición del acto en mención, figura que el concesionario del certificado de operación No. SEL0080 no ha cumplido con el itinerario establecido, lo que indica sin lugar a dudas que el cupo en cuestión no ha estado prestando debidamente el servicio de transporte público pagado de pasajeros, incumpliendo de este modo con las obligaciones propias de su calidad de concesionario establecido en el numeral No.1 del artículo No.11 y el numeral 6 del artículo 37 de la Ley 14 de 25 de mayo de 1993, reformada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999.

II. PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA

Quien recurre pretende que la Sala Tercera declare la nulidad, de la Resolución No. 1032651 de 15 de julio de 2011, por medio de la cual, el Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), canceló de oficio el Certificado de Operación SEL0080, cuyo titular lo es ECONO-LEASING, S.A. (ahora ECONO-FINANZAS S.A.), así como sus actos confirmatorios.

Que a consecuencia de tal declaratoria, en restablecimiento del derecho subjetivo violado, se deje sin efecto la cancelación y se ordene mantener la vigencia del certificado de operación en titularidad de la empresa ECONO-LEASING, (hoy ECONO-FINANZAS S.A., por fusión).

III. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

La parte actora, establece dentro de sus pretensiones, los siguientes argumentos:

"PRIMERO: Que ECONO-FINANZAS S.A., es una empresa que se dedica actividades financieras, otorgando préstamos y arrendamiento financieros en la República de Panamá.

TERCERO: Que por medio de Escritura Pública 15076 de 9 de diciembre de 1999, de la Notaría Quinta del Circuito de Panamá, contrato de leasing a la UNION DE TRANSPORTISTAS TORRIJOS CARTER, S.A., dándole en arrendamiento una unidad vehicular (bus) y el certificado de operación SEL0080. La referida Escritura se encuentra inscrita a la ficha 155391, documento 107783 desde el 16 de mayo de 2000.

CUARTO: Que producto del incumplimiento de las obligaciones que mantenía el deudor al Juzgado Decimoséptimo de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, ordenó, por medio de auto 1854 fechado 09 de octubre de 2001, la entrega de la unidad vehicular (bus) a ECONOLEASING S.A., (ahora Econo-Finanzas S.A., por fusión) y libró mandamiento de pago por la vía ejecutiva por la suma de B/.566,440.02.

QUINTO: Que por medio de la resolución No. 1032651 de 15 de julio de 2011, el Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre ordenó la cancelación del certificado de operación SEL0080, alegando que conforme lo pidió la CONCESIONARIA, nuestra representada no había cumplido con las obligaciones propias del certificado de operación sin que existiera prueba alguna en el expediente de trámite sobre este aspecto.

SEXTO: Que la cancelación de oficio por parte del Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre del certificado de operación SEL0080 se realizó

-133-
sin proceso previo, sin poner en conocimiento de nuestra representada la supuesta causal producida, sin ser escuchada y sin la oportunidad de que la misma aportara las pruebas en su defensa, lo cual violenta a todas luces el debido proceso a ECONO-LEASING, S.A., (ahora ECONO-FINANZAS S.A., por fusión). Es importante resaltar que este proceso administrativo inicio con la resolución de cancelación, sin que se le diera traslado a nuestra representada de la existencia de un proceso en su contra, esto en detrimento del proceso administrativo general establecido en la Ley 38 del año 2000 que debió haber sido aplicado en estos casos y que es mencionado como fundamento de derecho de la resolución atacada.

SÉPTIMO: Que la causal alegada para cancelar oficiosamente el certificado de operación 8T-9674 requiere que la misma "se compruebe" (artículo 36 numeral 4 de la ley 14 de 1993 deformado por la Ley 34 de 1999) y dentro del acto de cancelación nunca se acreditó documentalmente, por parte del Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, que nuestra representada haya dejado de prestar el servicio de transporte público de pasajeros.

OCTAVO: Que desconociendo el principio fundamental de irrevocabilidad de los actos administrativos (art. 62 de la Ley 38)) el Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre procedió a cancelar el certificado de operación, sin tomar en cuenta que en el mismo se reconocen derechos a favor de nuestra representada, y que igualmente no era de su competencia tal acto de cancelación, tal como ha señalado de forma reiterada esta Sala en innumerables fallos sobre este tema.

NOVENO: Que el acto de cancelación fue recurrido y la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre por medio de la resolución JDN 35 de 15 de diciembre de 2011 confirmó la cancelación del certificado de operación SEL0080. De esta resolución fuimos notificados el 30 de diciembre de 2011 según

consta en el sello de notificación de esta resolución, con lo cual queda agotada la vía gubernativa.

DÉCIMO: Que a la fecha nuestra representada se verá afectada en la recuperación de si acreencia al no poder usufructuar el certificado de operación 8T-9674, con el cual se estaban realizando pagos a la obligación adquirida por UNION DE TRANSPORTISTAS TORRIJOS CARTER S.A., al igual que la arrendataria al no poder recibir, al cancelarse la acreencia, la restitución de su cupo. Aunado a lo anterior también serán afectados los usuarios del sistema por la irregular e inadecuada prestación del servicio público de transporte en la ciudad capital toda vez que existirán menos unidades para prestar el mismo."

IV. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

La parte actora estima, que con la expedición del acto administrativo demandado, se han conculcado las siguientes disposiciones legales:

1. Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

"Artículo 52, numeral 4. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescendencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa, distintos de aquéllos que fueron formulados al interesado."

Arguye el demandante, que la norma citada ha sido violada directamente por omisión, al emitirse el acto impugnado, con prescendencia del debido proceso, el cual debió garantizarse a la empresa ECONO-FINANZAS S.A.,

135
"Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial."

En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero o Personera Municipal, si aquélla es de carácter municipal; del Fiscal o de la Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial; y de la Procuradora o del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho."

Quien recurre, considera que la anterior norma ha sido vulnerada directamente, por omisión, porque la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T), desconoció el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, al cancelar oficiosamente el Certificado de Operación SEL0080, sin haberse acreditado la causal de anulación que fundamenta el acto impugnado.

"Artículo 64. La iniciación de los procesos administrativos puede originarse de oficio o a instancia de parte interesada.

La iniciación ocurre de oficio cuando se origina por disposición del despacho administrativo correspondiente; y a instancia de parte cuando se accede a petición, consulta o queja de la persona o personas que sean titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo."

En concepto de violación directa, por omisión, estima el actor la norma, pues aduce que al iniciarse el procedimiento de oficio, se omitió aplicar el procedimiento completo, de escuchar a su representada, aportación de pruebas en su defensa y contradecir los argumentos de la administración.

"Artículo 86. Acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la motivaron, para lo cual emitirá una resolución ordenándola. En esta resolución, que es de mero obdecimiento, se enunciarán las principales diligencias y pruebas que deben realizarse y practicarse en el curso de la investigación.

En esta resolución se ordenará adoptar todas las medidas que, conforme a la ley, resulten necesarias de acuerdo con la situación jurídica comprobada en la investigación respectiva; lo que incluye la aplicación de las sanciones disciplinarias, la denuncia al Ministerio Público de los hechos que configuren o puedan configurar un delito y otras que ordene la ley."

Manifiesta el recurrente, que esta norma fue vulnerada directamente, por omisión, al proceder inmediatamente sin ninguna actuación, investigación, traslado o probanza alguna, a cancelar el Certificado de Operación No. SEL0080, en detrimento de los derechos y garantías de nuestra representada impidiéndole con esta actuación ejercer los derechos dimanantes del cupo.

"Artículo 91. Sólo se notificarán personalmente:

1. La resolución en que se ordene el traslado de toda petición, se ordene la corrección de la petición y, en general, la primera resolución que se dicte en todo proceso;
2. La resolución en que se cite a una persona para que rinda declaración de parte, para reconocer un documento, para rendir testimonio y aquélla en que se admita demanda de reconvención;
3. La resolución en que se ponga en conocimiento de una parte el desistimiento del proceso de la contraria, y la pronunciada en casos de ilegitimidad de personería, a la parte mal representada o a su representante legítimo;
4. La primera resolución que se dicte en un proceso que ha estado paralizado por un mes o más;
5. La que decida una instancia;

6. Las demás que expresamente ordene la ley."

Dice la demandante, que el artículo citado fue violado directamente, por omisión, al no observarse que se le impusieran cargos o causales que se le endilgaran como fundamento de cancelación del Certificado de Operación No. SEL0080, y que nunca fue notificada del acto inicial o de la primera resolución emitida en el proceso.

"Artículo 150. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.

No requieren prueba los hechos afirmados por una parte y admitidos por la contraria, respecto a los cuales la ley no exige prueba específica; los hechos notorios; los que estén amparados por una presunción de derecho, y el derecho escrito que rige en la Nación o en los municipios.

Se prohíbe a la Administración Pública solicitar o requerir del peticionario documentos que reposen, por cualquier causa, en sus archivos, y que el interesado invoque como fundamento de su petición."

Argumenta el demandante, que la norma transcrita fue infringida en concepto de violación directa, por omisión, al no existir un solo elemento probatorio que acredite la cancelación del Certificado de Operación No. SEL0080, señalando que quien tenía la carga de la prueba no acreditó sus hechos o afirmaciones que sustentan la resolución impugnada y su acto confirmatorio.

2. Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999.

"Artículo 36. En caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de certificados de operación o cupos, o de sus conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva, les impondrá, con el apoyo de La Autoridad si fuere necesario, las sanciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno.

El concesionario también podrá solicitar, a La Autoridad, la imposición de multas o la cancelación

del certificado de operación o cupo respectivo, según corresponda y de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento que a propuesta de La Autoridad, dictará el Órgano Ejecutivo.

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

1. Se incurra en actividades delictiva en la que el vehículo estuviera relacionado y se comprobara la participación dolosa del transportista.
2. El uso indebido, en perjuicio del Fisco, de las exoneraciones y subsidios que se otorguen al transportista, según lo contemplado en la ley.
3. Por operarse el vehículo sin la póliza de seguro establecida en este Ley, y no poder responder el transportista por la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a tercero por la unidad de transporte.
4. Que el transportista reiteradamente se haya negado a prestar el servicio, siempre que ello compruebe.
5. Por las demás causales expresamente establecidas en la ley."

De esta disposición, el demandante considera que la misma ha sido violada por indebida aplicación, ya que no existe en el dossier ninguna prueba documental de la cual se pueda deducir tal situación y todo se circunscribe a los dichos del Director de la Autoridad de Tránsito, razón por la cual, al no acreditarse la causal, se aplicó de forma indebida la misma.

V. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

De la demanda presentada se corrió traslado al Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.), a través de oficio 1492 del día once (11) de mayo de 2015, a fin de que rindiese un informe explicativo de su actuación, misma que fue aportada a esta Superioridad, mediante Nota No.507 DG/OAL de 20 de mayo de 2015, en la cual se señala medularmente lo siguiente:

"El proceso de cancelación de certificado de operación SEL-80, tiene su génesis en la solicitud impetrada por la prestataria UNIÓN DE TRANSPORTISTAS DE TORRIJOS CARTER

(UTRATOCA S.A.), calendada el día once (11) de julio de 2011.

Posteriormente, a través de la Resolución No.1032651 de 15 de julio de 2011, la Autoridad cancela de oficio el Certificado de Operación SEL 0080, expedido a favor de ECONO LEASING S.A., (ECONO FINANZAS S.A.); previa solicitud de la prestataria, antes citada, que informa a la Autoridad que el Certificado de Operación SEL 0080, no ha cumplido con el itinerario establecido, lo que indica que el concesionario no prestó el servicio de transporte público de pasajeros, infringiendo la normativa contenida en el artículo 11, numeral 1 y el artículo 37 numeral 5 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993.

El artículo 37, numeral 5 de la Ley 14 de 1993 establece como causal de cancelación "Por incumplimiento de los itinerarios aprobados para el transporte colectivo, y negarse a prestar el servicio para el transporte selectivo". Por su parte, el artículo 11 numeral 1 de dicha excerta legal, que contempla que "el transportista tiene entre sus obligaciones, 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, y negarse a prestar el servicio para el transporte selectivo." Por su parte, el artículo 11 numeral 1 de dicha excerta legal, contempla que "el transportista tiene entre sus obligaciones, 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."

La prueba del incumplimiento de la normativa planteada, consiste en la petición formulada por el Administrador Judicial de la sociedad UNIÓN DE TRANSPORTISTAS DE TORRIJOS CARTER (UTRATOCA, S.A.) quien solicita la cancelación del Certificado de Operación SEL-80, en la causal de suspensión parcial o total del servicio sin justa causa, producto de su incumplimiento con los itinerarios establecidos.

Es importante señalar que la concesionaria, en el caso que nos ocupa es UNIÓN DE TRANSPORTISTAS TORRIJOS CARTER (UTRATOCA, S.A.), que según lo preceptuado en el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que modifica la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que reforma la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, puede solicitar a la Autoridad la cancelación

del certificado de operación, tal cual como ocurrió en el caso sub judice.

Por otro lado, la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que modifica la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que reforma la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, establece en su artículo 9 que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre tiene la facultad para cancelar los certificados de operación vehicular, en cualquier momento, cuando se incurra en algunas de las causales contempladas en la Ley, normas vigentes al momento en que se emitió el acto administrativo impugnado.

Es evidente que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre está revestida de la facultad administrativa disciplinaria, ante el incumplimiento de las disposiciones de tránsito, sin embargo, se infiere de dicha atribución, el control de policía que el Ente Regulador posee en la prestación del servicio de transporte, de proceder a cancelar en cualquier momento los certificados de operación, siempre y cuando se incurra en las causales estipuladas en el ordenamiento jurídico de transporte.

El procedimiento de cancelación de los Certificados de Operaciones establecidos en la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que modifica la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que reforma la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, es un procedimiento sui generis, especialísimo; que no se circunscribe a la revocatoria de oficio de los actos administrativos, especificados en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual hace alusión a causales taxativas para proceder a dicha revocatoria.

Por otro lado, la Resolución No.1032651 de 15 de julio de 2011, que canceló el Certificado de Operación SEL-80, fue objeto de notificación personal, siendo notificada ECONO-FINANZAS S.A., a través de su apoderado judicial, el Licenciado ROLANDO URRUTIA, el día treinta (30) de agosto de 2011; quien hizo uso de los recursos legales de reconsideración, el cual fue ingresado a las oficinas de la Autoridad, el día seis (6) de septiembre de 2011, y que fue resuelto a través de la Resolución 1032651 de 15 de noviembre de 2011 y notificada a su apoderado judicial el día diecisiete (17) de noviembre de 2011; e igualmente, hizo uso del recurso de apelación, el cual interpuso el día veintidós (22) de noviembre de 2011, el cual fue resuelto a través de la Resolución JD del 15 de diciembre de 2011, que confirma la Resolución AL-1689 del primero (1) de noviembre de 2011.

Visto lo anteriormente expuesto, en lo que a notificación se refiere, se desprende del expediente

ut supra que el recurrente utilizó oportunamente los recursos legales que proceden en la vía gubernativa razón por la cual se entiende que tenía conocimiento de la cancelación del Certificado de Operación; garantizando ésta Autoridad el principio del debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho a ser oído, consagrado en nuestra Carta Magna y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.”

VI. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, a través de su Vista No. 931 de 8 de octubre de 2015, se opone a lo aducido por la parte actora respecto a la violación de cada una de las disposiciones legales compelidas en la demanda instaurada.

Dicha oposición se centra en que la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2005, acusada de ilegal, 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.

En abono a lo indicado, señalan que se observa que en el acto acusado y en el informe explicativo de conducta, que 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.(...)

Por lo expuesto, dicho Despacho considera que al cancelar el certificado de operación SEL-80 expedido a favor de Econoleasing S.A., no se infringió ninguna de las disposiciones invocadas en la demanda, por lo que solicita a este Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011.

VII. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Vistos los argumentos de las partes involucradas en este proceso, la Sala pasa a decidir el fondo del presente negocio, previas las siguientes consideraciones.

Tal como se ha visto, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si es o no legal la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011, dictada por el Director General de la ATTT, a través de la cual se canceló el certificado de operación No. SEL-080, expedido a Econoleasing S.A., hoy Econo-Finanzas S.A.

En ese sentido, mediante el acto que se acusa de ilegal se resolvió "CANCELAR de oficio el Certificado de Operación No. SEL0080, expedido a ECONOLEASING S.A., mediante la Resolución No.20491 de fecha 19 de noviembre de 1999 por la causal establecida en el numeral 6 del artículo 37 de la Ley 14 de 26 de Mayo de 1993, reformada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999, es decir, INCUMPLIMIENTO DE ITINERARIO APROBADO PARA TRANSPORTE. Y ordena notificar al Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, que proceda con los trámites pertinentes. Contra esta resolución cabe el recurso de reconsideración y/o apelación, de interponerse uno

o ambos recursos deberá hacerse dentro los cinco (5) días siguientes a su notificación.”

Dicha resolución, efectivamente fue fundamentada en que mediante solicitud de la prestataria donde informa que el concesionario del certificado de operación No. SEL0080, NO HA CUMPLIDO CON EL ITINERARIO ESTABLECIDO, por lo cual señala la Autoridad que tal situación indica sin lugar a dudas que el cupo en cuestión no ha estado prestando debidamente el servicio de transporte público pagado de pasajeros; incumpliendo de este modo con las obligaciones propias de su calidad de concesionario establecida en el numeral No.1 del artículo No.11 y el numeral 5 del artículo 37 de la ley 14 de 26 de mayo de 1993.

Al revisar el expediente administrativo remitido por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, puede constatare que a foja 14 del mismo existe una nota dirigida al Administrador de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre por parte del Administrador Judicial de UTRATOCA S.A., Marcos Salinas, en donde le indica lo siguiente:

“Por medio de la presente quien suscribe, Licenciado Marcos Salinas, varón panameño con cédula de identidad personal 3-73-849, fungiendo como Administrador Judicial de UNION DE TRANSPORTISTAS DE TORRIJOS CARTER (UTRATOCA S.A.), mediante el auto No.1922 de 28 de octubre de 2002 acudo a su despacho a fin de solicitarle la CANCELACIÓN DEL CERTIFICADO DE OPERACIÓN NO.SEL-80 de la RUTA Torrijos Carter-Corredor Norte. Con fundamento en el numeral 4 del artículo 36 de la ley 14 del 26 de mayo de 1993, reformada por la ley 34 del 28 de julio de 1999, Resuelto 167 del 29 de junio de 1996.”

En ese orden de ideas, el artículo 36 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, le asigna la potestad al concesionario para solicitar a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre la imposición de multas o la cancelación del certificado de operación o cupo

respectivo, según corresponda y de acuerdo con la normativa vigente, el mismo es del tenor siguiente:

"Artículo 36. En caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de certificados de operación o cupos, o de sus conductores, el concesionario de la línea, ruta, piquera o zona de trabajo respectiva, les impondrá, con el apoyo de La Autoridad si fuere necesario, las sanciones disciplinarias establecidas en su reglamento interno.

El concesionario también podrá solicitar, a La Autoridad, la imposición de multas o la cancelación del certificado de operación o cupo respectivo, según corresponda y de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento que a propuesta de La Autoridad, dictará el Órgano Ejecutivo.

De igual forma, el numeral 1 del artículo 11 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 señala lo siguiente:

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

Siendo así las cosas, y en virtud del examen el caudal probatorio, allegado al expediente Judicial esta Corporación de Justicia, tampoco evidencia prueba alguna aportada por la parte actora que certifique que la misma se encontraba cumpliendo con la ruta establecida, por lo cual frente a lo pedido, la actora debe saber que es la parte demandante, en virtud del principio según el cual a las partes les incumbe demostrar los hechos y al juez dispensar el derecho, o sea el onus probandi contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial que a la letra dice: "Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables", debió probar que efectivamente había cumplido con su ruta, tomando en consideración que la carga procesal definida como "la condición que establece la ley de ejecutar

determinados actos procesales si se desea lograr ciertos propósitos”¹, le corresponde en este caso, a quien solicita a esta Corporación de Justicia le sean reconocidas sus pretensiones por parte de esta Superioridad.

La carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar la prueba; Además ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello permite que el juez no pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana *onus probandi incumbit actori*, es decir la carga de la prueba le incumbe al actor. Y este principio obliga al actor probar lo que se pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por este dentro de la demanda.

Basado en lo anterior esta Corporación considera que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre no ha incumplido con las normas alegadas como violadas por la parte actora, ya que para cancelar el certificado de operación SEL-080, aplicaron correctamente lo establecido en el artículo 36 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, debidamente fundamentados en las violaciones del artículo numeral 1 del artículo 11 y el numeral 6 del artículo 37 de la Ley 14 de 25 de mayo de 1993, reformada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el acto administrativo demandado no fue revocado por la Autoridad, sino que su actuación se debió a la facultad que para tales efectos tiene la misma de cancelar los certificados de operación que se encuentren en violación de alguna de las normas de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, por lo cual no se infringe el artículo 62 precitado.

Por otra parte, en relación con la falta de oportunidad procesal para emitir sus descargos, según lo alega la actora, esta Procuraduría observa que de

¹ Fábrega Jorge y Cuestas Carlos, Suplemento del Diccionario de Derecho Procesal Civil y Penal, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 2007, página 37.

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 por el demandante.

Referente 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 la supuesta omisión procesal, esta Superioridad observa en el expediente que Econo leasing S.A., presenta en tiempo oportuno recurso de reconsideración en contra del acto administrativo atacado, por lo que existe una notificación tácita, de la cual se desprenden los mismos efectos que la de una notificación personal.

Además tal como lo refiriere la Sala Tercera en sentencia calendada 6 de mayo de 2008 y 19 de febrero de 2015, 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 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 revocar y dar por terminados 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 ellos 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. Con esta decisión, queda sin efecto la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No.213 de 27 de agosto de 1999.”

En cuanto a lo indicado, es importante traer a colación que al no existir prueba aportada por la parte actora de que el transporte colectivo se encontraba realizando la ruta correspondiente asignada, se presume la legalidad del acto administrativo proferido por la Autoridad, en relación a la presunción de legalidad de los actos, el jurisconsulto Carlos Ariel Sánchez Torres en su obra "Teoría General del Acto Administrativo" (Ediciones Librería del Profesional, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996), señala que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Señala de igual manera que, esa legalidad no necesita ser declarada previamente por ningún tribunal de justicia, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

Dentro de la misma corriente de pensamiento, la Sala Tercera de esta Corporación de Justicia ha externado su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos en fallo calendarado 3 de agosto de 2001, en donde señaló que los mismos están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente (Sentencia Cerro, S. A. v. Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en fallo de 19 de septiembre de 2000 (Rolando García v. Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá), en donde se señala que la presunción que ampara dichos actos es una presunción *iuris tantum*; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho, por tanto, señala también la Sentencia proferida por la Sala Tercera que, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al

-149

demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente, situación que no ocurre en el negocio jurídico en cuestión.

Es fácil inferir para el lector de esta sentencia que, la expedición de la resolución ut supra proferida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre bajo análisis, en principio 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.

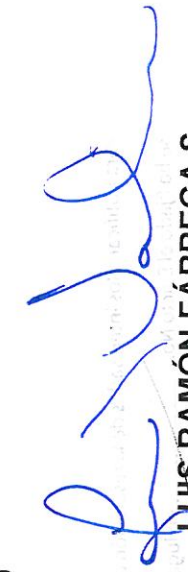
En vista de lo anterior, lo que procede en derecho es declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 1032651 de 15 de julio de 2011, emitida por el Director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

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. 1032651 de 15 de julio de 2011, expedida por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y **NIEGA** las demás pretensiones formuladas por la parte actora.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBRIGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY ____ DE ____ DE 20 ____

A LAS ____ DE LA ____

A ____

Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 745 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 6 de abril de 20 17


SECRETARÍA