REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dos (02) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La firma forense Camaño & Co. Abogados, actuando en nombre y representación de Pablo Antonio Nieto Navarro, concurre ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para interponer demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, a fin de que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°OAL-373 de 09 de junio de 2017, expedida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

El Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera, dictó la Providencia de 11 de diciembre de 2017, visible a foja 116 del expediente de marras, por cuyo conducto admite la presente demanda y ordena a la Secretaría de la Sala correr traslado de la misma, por un término de cinco (5) días hábiles, al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, rinda el correspondiente informe explicativo de conducta; y, por igual término a Transporte Chiriquí Veraguas S.A. (TRANSCHIVER,S.A.), y al Procurador de la Administración para que diera contestación de la demanda.

I. EL PETITUM DE LA DEMANDA Y SU FUNDAMENTO LEGAL:

La apoderada judicial del demandante, solicita a la Sala Tercera que declare la ilegalidad de la Resolución N°OAL-373 de 09 de junio de 2017, por cuyo conducto la

Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre cancela y revoca, entre otros, el Certificado de Operación N°9B-625, otorgado al señor Pablo Antonio Nieto Navarro, que ampara la prestación del servicio de transporte terrestre público de pasajeros para la ruta David-Santiago y Viceversa, afiliado a la prestataria de transporte RUVISA, S.A; y, como consecuencia de tal declaratoria, ordene que dicho certificado de operación sea restablecido a su representado.

Al argumentar en defensa de su pretensión, sostiene que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 y la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificada por la Ley 42 de 2007, otorgó en concesión el Certificado de Operación N°9B-625 al señor Pablo Antonio Nieto Navarro, mediante la Resolución N°1107498 de 27 de junio de 2014, para prestar el servicio de transporte terrestre público colectivo de pasajeros en la ruta David-Santiago y viceversa; por lo que, desde esa fecha opera la unidad vehicular con Placa Única 957953; Color: Blanco; Marca: Toyota; Modelo: Coaster; Tipo: Omnibus; Año: 2008; Motor: 1HZ-0579682; Carrocería JTGFB518401025924; con capacidad para 30 pasajeros o asientos.

Señala que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre recibió el 16 de julio de 2014 un memorial suscrito por la sociedad Transporte de Chiriquí Veraguas, S.A. (TRANSCHIVERSA), por medio de su apoderado especial, en el que solicita sea cancelado el Certificado de Operación N°9B-625 que pertenece a Pablo Antonio Nieto Navarro, pues, fue expedido violentando la Ley; lo que dio lugar a que, luego de sustanciarse la denuncia, le fuera cancelado el referido certificado de operación mediante la Resolución OAL-373 de 9 de junio de 2017, acusada de ilegal.

Alega el demandante, que la denunciante Transporte de Chiriquí Veraguas, S.A. (TRANSCHIVERSA) jamás ha sido prestataria u operaria para la ruta David-Santiago y viceversa; de suerte que, carecía de legitimación activa para peticionar la cancelación del Certificado de Operación N°9B-625, de propiedad de Pablo Antonio Nieto Navarro, ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre. Inclusive, sostiene que esa entidad pública carece de competencia para conocer, sustanciar y menos cancelar la Resolución

N°1107498 de 27 de junio de 2014, pues, ésta se encontraba en firme y ejecutoriada; de ahí que, esa decisión solo podía ser anulada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por vía de un recurso de nulidad, en razón de que la propia Autoridad bajo un supuesto incumplimiento de la Ley no puede desconocer sus propios actos.

Finaliza explicando que, las razones que esgrime la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para cancelar el Certificado de Operación N°9B-625, otorgado al señor Nieto Navarro, no se ajustan a las causales previstas, para esos efectos, en la Ley 34 de 28 de julio de 1999, la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, ni el Decreto Ejecutivo No.543 de 8 de octubre de 2003, incurriendo así en una violación ostensible de esos preceptos legales al momento de la expedición del acto impugnado.

II. DISPOSICOINES QUE ADUCE INFRINGIDAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

A. El demandante considera que la resolución cuya nulidad solicita infringe los artículos 14, 24, 28, 33-B y 36 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007; que, respectivamente, guardan relación con el procedimiento administrativo de denuncias y quejas ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; el derecho a la estabilidad que tienen los concesionarios de líneas, rutas o piqueras en los contratos que suscriban con el Estado; las causales de terminación del contrato de concesión de líneas, rutas, piqueras o zonas de trabajo; el proceso de reasignación del certificado de operación que ha sido cancelado por alguna de las causales que señala la ley; y las causales que dan lugar a la cancelación de los certificados de operación o cupos por parte de la Autoridad.

Al exponer el concepto de infracción de estas normas, el recurrente argumenta que la Autoridad del Tránslto y Transporte Terrestre aplicó indebidamente el artículo 14 de dicha ley, pues, aunque tiene el deber de conocer y sustanciar las denuncias y quejas formuladas por los usuarios del sistema de transporte público, sea persona natural o jurídica, lo cierto es que esta norma no le da competencia para conocer solicitudes de cancelación de certificados de operación, como la presentada por la sociedad Transporte

de Chiriquí Veraguas, S.A., en adelante (TRANSCHIVERSA). En adición, considera que la entidad solo podía cancelar y revocar el certificado de operación, otorgado a su mandante mediante la Resolución No.1107498 de 27 de junio de 2014, con base en las causales que taxativamente dispone la ley, entre las cuales no se encuentra el incumplimiento de los requisitos legales según fue alegado por el denunciante; de ahí que, al no haber incurrido en ninguna causa grave que ameritara dicha cancelación, la Autoridad le ha violentado su derecho a una estabilidad en el Contrato de Concesión.

B. También considera infringido el numeral 17 del artículo 2 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificada por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, conforme el cual la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre tiene entre sus atribuciones legales conocer de las denuncias que se presenten contra las personas naturales o jurídicas que presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros, por violaciones a la ley que regula el transporte público y aplicar las medidas pertinentes.

Como concepto de infracción, el actor arguye que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre conoció y sustanció la solicitud de cancelación de su certificado de operación, a pesar que ello no es un asunto de su competencia, sino de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

C. Igualmente, estima que el acto acusado infringe los artículos 5, 8 y 9 del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003; los que, de manera respectiva, se refieren a las causales que originan la cancelación de los certificados de operación; por solicitud de una concesionaria, la Autoridad podrá cancelar un certificado de operación, siempre que ésta cuente con una reglamentación disciplinaria interna en la que aparezca como sanción su cancelación; la cancelación del certificado de operación por incurrir en actividad delictiva y penada mediante sentencia judicial, en la que estuviese relacionado y se compruebe la participación dolosa del transportista.

Al exponer el concepto de infracción de estas disposiciones reglamentarias, alega que primeramente que en el expediente administrativo que contiene la solicitud de cancelación del certificado de operación otorgado a favor de Pablo Antonio Nieto Navarro no consta prueba alguna que acredite que incurrió en una falta grave o un hecho doloso

con sentencia condenatoria que diera lugar a la adopción de esa medida. Aunado a que, la sociedad TRANCHIVERSA nunca ha sido concesionaria del transporte, por lo que la entidad demandada no podía dar curso a la solicitud impetrada en su contra.

D. Por último, la apoderada judicial del demandante aduce que el acto acusado conculca los artículos 45, 51, 52 (numeral 4), y 65 de la Ley 38 de 2000; los cuales, respectivamente, se refieren al deber que tienen los peticionarios de realizar oportunamente todas las gestiones procesales que a él correspondan, para impulsar el desarrollo del proceso; el derecho que tiene toda persona a denunciar ante la entidad pública la comisión de hechos que afecten o lesionen el interés público; ningún acto administrativo puede ser anulado por causas distintas a las consagradas taxativamente en la ley; y, los vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos, entre ellos, los dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal.

En aras de sustentar el cargo de infracción de estas disposiciones legales, la apoderada judicial del actor argumenta que el señor Pablo Antonio Nieto Navarro no ha lesionado el interés público, al no haber cometido ningún tipo de infracción a la ley que rige el transporte público; de suerte que, no puede abrogarse el derecho de anular sus propios actos administrativos. Además, reitera que la entidad demandada fundó el acto administrativo impugnado en una causal no contemplada en la ley, lo que trae como consecuencia su nulidad, por ilegal; máxime si, la Autoridad ha desconocido que la concesión otorgada a su poderdante es una concesión definitiva y que al cancelarla pone en riesgo el servicio del transporte terrestre público de pasajeros, así como su inversión económica, pues, para operar ese servicio tuvo que adquirir compromisos financieros, contratos de póliza de seguros, así como obligaciones laborales con sus colaboradores.

III. EL INFORME DE CONDUCTA Y LA DEFENSA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINSITRACIÓN, EN REPRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD DEMADADA:

Mediante la Nota No. DG-OAL/1765 de 19 de diciembre de 2017, legible de fojas 118 a 126, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre rindió su Informe de Conducta al Magistrado Sustanciador, señalando fundamentalmente que

el 16 de julio de 2014, recibió de la sociedad TRANSCHIVER, S.A, por conducto de su apoderado especial, una solicitud de cancelación de un número plural de certificados de operación de la ruta Santiago- David y viceversa, por haber sido presuntamente otorgados con infracción de la ley y en perjuicio de los intereses de su sociedad; por tal razón, dio inicio a un procedimiento administrativo.

Agrega que, el 16 de enero de 2015, mediante providencia motivada, resolvió admitir la solicitud de cancelación de certificados de operación presentada por la sociedad TRANSCHIVER. S.A., y luego de correr traslado de la misma a los afectados para que hicieran valer sus derechos procedió a realizar las diligencia de investigación correspondientes, tendientes a obtener las resoluciones de reconocimiento de rutas otorgadas a las organizaciones Transporte Chiriquí Veraguas, Sociedad Anónima (TRANSCHIVER, S.A.) y Ruta Vigui - Santiago, S.A. (RUVISA) y sus reglamentos internos; los estudios técnicos que justificaran la emisión de 20 certificados de operación en la ruta Santiago - David y viceversa; así como la resolución de reconocimiento de concesión en la ruta Santiago - David y viceversa.

Continúa explicando que, producto de lo anterior recibió del Departamento de Concesiones una copia de las Resoluciones No.9918 de 30 de agosto de 1994 y No.9934 de 25 de agosto de 1994, ambas emitidas a favor de la prestataria Ruta Vigui - Santiago, S.A., (RUVISA), de cuyo contenido logró detectar que los Certificados de Operación 9B-617; 9B-618; 9B-620; 9B-621; 9B-622; 9B-623; 9B-624; 9B-65 (sic); y 9B-626, afiliados a dicha prestataria no aparecían descritos en tales resoluciones. Además de ello, le fue enviada la Nota DCTT-No.049 de 23 de febrero de 2017 y la Nota DCTT-N°052 de 2 de marzo de 2017, en las que dicho departamento certifica que en sus archivos no existe resolución de reconocimiento de la prestataria TRANSCHIVERSA, ni documentación de la ruta Santiago – David y viceversa.

Manifiesta que, una vez surtidas las etapas probatorias y de alegatos, el proceso pasó a estado de fallar, lo que originó la Resolución No.373 de 9 de junio de 2017, acusada de ilegal, misma que fue objeto de los recursos legales que agotan la vía gubernativa.

En resumen, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre señala que fundamentó el acto impugnado en lo dispuesto en el artículo 36, numeral 10, de la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 42 de 2007, que lo faculta para cancelar certificados de operación con base en cualquier otra causal expresamente establecida en la ley.

Resalta en su exposición que, las partes en ese procedimiento administrativo no cumplieron con los requisitos dispuestos en la ley, ni pudieron probar que los estudios técnicos presentados hayan sido debidamente aprobados por la Autoridad y de esta forma obtener sus certificados de operación; de ahí que concluyó que, en efecto, se transgredió la norma, más aún si no existe reconocimiento de las organizaciones sobre la ruta con la que fue expedido los certificados de operación.

Por último indica, con respecto a que la entidad no puede ir en contra de sus propios actos y en perjuicio de particulares que actuaron de buena fe, que el principio de irrevocabilidad de los actos que conceden derechos a favor de terceros, no tiene carácter absoluto, ya que por razón del interés público debidamente comprobado se justifica su revocación.

Por su parte, la Procuraduría de la Administración en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, procedió a dar contestación de la demanda por medio de la Vista Número 1027 de 31 de agosto de 2018, legible de fojas 158 a 171 del expediente judicial, en la que solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que no es ilegal la Resolución No.OAL-373 de 9 de junio de 2017.

Medularmente señala que, los certificados de operación expedidos a favor de un número plural de concesionarios, entre los que se encuentra el señor Pablo Antonio Nieto Navarro, no cumplieron con los requisitos y formalidades legales exigidas en la ley, al no existir reconocimiento de las organizaciones sobre la ruta que fueron expedidos los certificados de operaciones, ni éstos fueron obtenidos mediante un acto público de adjudicación, tal como lo exige el artículo 27 de la Ley 14 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 42 de 2007.

IV. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Evacuadas las etapas procesales instituidas por la ley, procede esta Corporación de Justicia a dirimir la controversia en estudio, no sin antes dejar establecido que a la Sala Tercera, por mandato del artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, así como también del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley N°135 de 1943, conforme fue reformado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, le corresponde conocer este tipo de acciones.

En ese sentido, consideramos pertinente hacer un breve recorrido por las pruebas que descansan en el expediente de marras, a fin de lograr una mejor aproximación del asunto controvertido; así tenemos que, el 16 de julio de 2014, la sociedad Transporte Chiriquí Veraguas, S.A. (TRANSCHIVER, S.A.), presentó ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre una solicitud de cancelación de los certificados de operación 4B-898; 4B-899; 4B-900; 4B-901; 4B-902; 4B-903; 4B-904; 4B-907; 4B-909; 4B-915; 9B-617; 9B-618; 9B-619; 9B-620; 9B-621; 9B-622; 9B-623; 9B-624; 9B-625, 9B-626, que operan en la ruta Santiago – David y viceversa, presuntamente por haber sido otorgados en franca violación a la ley y en perjuicio de los intereses de la sociedad.

Producto de lo anterior, esa institución inició un procedimiento administrativo de investigación para comprobar los hechos alegados en la solicitud de cancelación de los certificados de operación, lo que dio como resultado la expedición del acto cuya nulidad demanda el señor Pablo Antonio Nieto Navarro, por considerar que la misma fue dictada sin competencia y en franca violación de lo dispuesto en la Ley que rige el ámbito del transporte público, afectando con ello su derecho a una estabilidad en el contrato de concesión suscrito con la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la Resolución No.1107498 de 27 de junio de 2014, que ampara el Certificado de Operación No.9B-625 para prestar el servicio de transporte terrestre público colectivo de pasajeros en la ruta urbana David – Santiago y viceversa.

La pretensión del demandante encuentra apoyo en los artículos 14, 24, 28, 33-B, 36 de la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 42 de 2007; el artículo 2, numeral 17, de la Ley 34 de 1999, reformada igualmente por la citada Ley 42 de 2007; los artículos 5, 8

y 9 del Decreto Ejecutivo 543 de 2003; así como los artículos 45, 51, 52, numeral 4, y 65 de la Ley 38 de 2000, cuyos cargos de infracción serán analizados en forma conjunta, por encontrarse estrechamente vinculados en los conceptos de infracción.

Atendiendo lo anterior, observa la Sala Tercera que el acto administrativo cuya nulidad solicita Pablo Antonio Nieto Navarro, está constituido en la Resolución No.OAL-373 de 9 de junio de 2017, por cuyo conducto el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre resuelve, primeramente, revocar las resoluciones que expiden los siguientes certificados de operación 4B-898; 4B-899; 4B-900; 4B-901; 4B-902; 4B-903; 4B-904; 4B-907; 4B-909; 4B-915; 9B-617; 9B-618; 9B-619; 9B-620; 9B-621; 9B-622; 9B-623; 9B-624; 9B-625, 9B-626. En segundo lugar, cancela cada uno de esos certificados de operación por haber sido expedidos en detrimento de las normas legales.

Ahora bien, advertimos que el demandante Pablo Antonio Nieto Navarro centra su petición de declaratoria de ilegalidad del acto impugnado, únicamente en lo que atañe al Certificado de Operación N°9B-625 afiliado a la prestataria de transporte Ruta Vigui - Santiago, S.A., (RUVISA, S.A.), y avala la prestación del servicio de transporte terrestre público de pasajeros en la ruta David – Santiago y viceversa; por lo que, el análisis jurídico de esta Sala Tercera solo estará encaminado en esa dirección.

Aclarado lo anterior, pasamos al examen del artículo 14 de la Ley 14 de 1993 y el numeral 17 del artículo 2 de la Ley 34 de 1999, ambas reformadas por la Ley 42 de 2007, cuyos cargos de infracción han sido sustentados por el demandante, con base en la presunta falta de competencia que tiene la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para cancelar un certificado de operación, siendo ello una facultad exclusiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Primeramente, consideramos pertinente anotar que no compartimos el criterio planteado por el demandante respecto a que el derecho de concesión de un certificado de operación no puede ser cancelado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre sino por orden jurisdiccional, específicamente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; toda vez que, la competencia de esta Superioridad se encuentra instituida en

el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República y el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, siendo una de sus atribuciones anular los actos acusados de ilegalidad, de lo cual se infiere que para que ocurra dicha anulación es imprescindible no solo que exista una actuación de la Administración Pública, sino que ésta sea demandada ante este Tribunal Contencioso Administrativo por considerarla ilegal, para luego de surtidas todas las etapas procesales previstas en la ley y previa valoración de las pruebas aportadas al proceso por las partes, proceda a dar su fallo final atendiendo el Principio de la Sana Crítica y la petición formulada por la parte demandante.

Por lo tanto, esta Sala no estaba llamada a conocer en primer instancia la solicitud de cancelación de un número plural de certificados de operación, que en vía administrativa, presentó la sociedad anónima TRANSCHIVER, S.A. ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; y mucho menos que la entidad instruyera un proceso contencioso administrativo ante esta jurisdicción, en busca de la anulación del acto administrativo expedido por la propia Autoridad, por cuyo conducto otorga a favor de Pablo Antonio Nieto Navarro el derecho de concesión del Certificado de Operación No.9B-625.

Continuando en ese norte, debemos manifestar que, contrario a lo alegado por el demandante, tal competencia ha sido atribuida a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre por vía de su Ley Orgánica instituida por medio de la Ley 34 de 1999, así como la Ley 14 de 1993, ambas modificadas por la Ley 42 de 2007; ya que, conforme el artículo 2, numeral 8, de dicha ley orgánica, esa entidad pública posee **todas las funciones relacionadas con la** planificación, investigación, dirección, **supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre** en la República de Panamá y para su cumplimiento ejercerá, entre otras, la atribución de supervisar la actuación de concesionarios, empresas o personas dedicadas a la prestación del servicio de transporte terrestre público de pasajeros y **sancionarlos por el incumplimiento de las disposiciones legales**.

De igual forma, el artículo 16 de esta ley orgánica indica de manera expresa que el director general tendrá la función de **aplicar sanciones por violación de la ley**, los

reglamentos o aquellas normas que en su desarrollo dicte la Junta Directiva. Inclusive, su artículo 23 estatuye que toda persona, natural o jurídica, que preste el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en forma ilegal, **será sancionada por la Autoridad** o por las autoridades de tránsito, según corresponda, conforme lo dispuesto en la presente Ley y los reglamentos.

Asimismo, el artículo 36 de la Ley 14 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 42 de 2007, establece de manera prístina, en su párrafo final, que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre **está facultada para cancelar, en cualquier momento, los certificados de operación**.

Lo anteriormente descrito demuestra, con claridad meridiana, que la competencia de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre viene dada por Ley, la cual le ha conferido plena facultad para imponer sanciones a los prestadores del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no cumplan con la ley sus reglamentos; de ahí que, mal puede estimar el actor que su director general carece de legitimidad para conocer la solicitud que le formulara la sociedad anónima TRANSCHIVER, S.A., y, mucho menos considerar que éste carece de competencia para revocar la Resolución No.1107498 de 2014, que otorga en concesión el Certificado de Operación No.9B-625, a favor de Pablo Antonio Nieto Navarro, para la prestación del servicio de transporte terrestre público de pasajeros en la ruta David – Santiago y viceversa, y a cancelarle dicho cupo.

Por lo tanto, los cargos de infracción al artículo 14 de la Ley 14 de 1993 y el artículo 2, numeral 17, de la Ley 34 de 1999, ambas modificadas por la Ley 42 de 2007, resultan infundados; de suerte que, esta Sala procede a desestimarlos.

Esta Superioridad observa que el demandante igualmente considera que el acto impugnado infringe los artículos 24, 28, 33-B, 36 de la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 42 de 2007, y los artículos 5, 8 y 9 del Decreto Ejecutivo 543 de 2003, debido a que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre fundó la revocatoria y cancelación de su certificado de operación en una causal no contemplada en la ley afectando así su seguridad jurídica contractual, y sin tomar en consideración que el concesionario nunca

incurrió en una falta grave, así como también que la sociedad denunciante carecía de legitimidad para solicitar dicha cancelación, pues, nunca ha sido concesionaria en el servicio de transporte.

Un detenido examen de las constancias procesales allegadas al presente proceso permiten determinar que a partir de la admisión de la solicitud de cancelación de certificados de operación por parte de la sociedad TRANSCHIVER, S.A., presuntamente por haber sido emitidos en franca violación de la ley, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre dio inicio a un procedimiento administrativo de investigación a fin de comprobar la veracidad del hecho sometido a su conocimiento; para lo cual, solicitó al Departamento de Concesiones una copia de las resoluciones de reconocimientos de rutas que poseían las organizaciones TRANSCHIVER, S.A. y RUVISA, S.A. y sus reglamentos internos; así como el estudio técnico que justificaran la emisión de los certificados de operación denunciados en la ruta Santiago – David y viceversa; al igual que la resolución de reconocimiento de dicha ruta.

Como resultado de lo anterior, fue informado por el Departamento de Concesiones que la prestataria RUTA VIGUI – SANTIAGO, S.A. (RUVISA), no mantenía afiliados los Certificados de Operación 9B-617; 9B-618; 9B-620; 9B-621; 9B-622; 9B-623; 9B-624; 9B-625, 9B-626, y tampoco aparecían descritos en la Resolución No.9934 de 25 de agosto de 1994, ni en la Resolución No.9919 de 30 de agosto de 1994. Aunado a ello, le certificaron que en sus archivos no mantenían registro de reconocimiento a favor de la prestataria TRANSCHIVER, S.A., ni documentación de reconocimiento de la ruta Santiago – David y viceversa.

Debido a esa situación, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre expidió la Resolución OAL-373 de 9 de junio de 2017, impugnada, sobre la base de que los certificados de operación denunciados no cumplían con las formalidades previstas en el artículo 3, numerales 1 y 8, del Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2003, que exigen respectivamente la presentación de un estudio técnico y económico realizado por la concesionaria interesada que justifique la necesidad de expedir nuevos certificados de operación para incrementar la flota vehicular, el cual será evaluado y aprobado por la

Autoridad; así como la presentación del acta de reunión de junta directiva o de la asamblea de la organización, que acredite la aprobación de elevar una solicitud de concesión para nuevos certificados de operación. Al igual que, por falta de cumplimiento de lo establecido en el artículo 27 de la Ley 14 de 1993, reformado por el artículo 2 de la Ley 42 de 2007, que exige que la adjudicación de certificados de operación dará mediante acto público, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

De ahí que, en atención a lo estatuido en los artículos 34 y 52, numeral 4, de la Ley 38 de 2000, procedió a la aplicación del artículo 36, numeral 10, de la Ley 14 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 42 de 2007, que establece que en caso de incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales por parte de los titulares de certificados de operación la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre podrá cancelar, en cualquier momento, dichos certificados si ejecutan cualquier otra causal expresamente establecida en la ley.

Narrados los hechos cuya relación hemos expuesto, esta Corporación de Justicia arriba a la conclusión que el acto administrativo acusado de ilegal fue expedido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, dentro de los parámetros legales que establece la ley, habida cuenta de que es evidente que Pablo Antonio Nieto Navarro, propietario del Certificado de Operación 9B-625, obtuvo en concesión un cupo para la prestación del servicio de transporte público terrestre en la ruta Santiago - David y viceversa sin que la entidad hubiese llevado a cabo un acto público y, además en franco incumplimiento de los requisitos legales que exige la ley, pues, dicho certificado no contaba con un estudio técnico que respaldara la necesidad de ampliar el servicio público por parte de la organización RUVISA, S.A., ni la autorización de su junta directiva para que solicitara la ampliación de su línea de transporte público terrestre de pasajeros en la ruta Santiago – David y viceversa.

En ese mismo norte, este Despacho debe destacar que la propia Ley 42 de 2007, específicamente en el artículo 9, dispone de manera expresa que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre **puede cancelar en cualquier momento los**

certificados de operación cuando los concesionarios incurran en alguna de las causales que establezca la ley; lo cual, si bien enmarca dicha medida en el incumplimiento manifiesto de alguna de las causales descritas en esa norma, no podemos dejar a un lado el hecho que, como ente regulador del servicio público de tránsito y transporte terrestre, se encuentra revestida por su Ley Orgánica de amplias facultades administrativas, entre las que se encuentra la de imponer sanciones por incumplimiento de sus normas legales y reglamentarias, situación que claramente ha ocurrido en el caso en estudio.

En consecuencia, mal puede estimar el demandante que el artículo 36 de la Ley 14 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 42 de 2007, limita la cancelación de un certificado de operación al incumplimiento de alguna de esas causales, especialmente si el Certificado de Operación 9B-625 que le fuera otorgado a Pablo Antonio Nieto Navarro se concesionó transgrediendo la ley. Por lo tanto, para la expedición del acto acusado no era necesario tomar en consideración que el demandante nunca cometió falta alguna a sus deberes como concesionario.

Sumado a lo anterior, debemos destacar que la entidad demandada durante todo el procedimiento administrativo de investigación se ciñó a los trámites legales previstos en la ley, garantizándole al afectado el ejercicio del debido proceso legal, es decir a presentar sus descargos y las pruebas necesarias para su defensa, todo lo cual dejó evidenciado que el Certificado de Operación No.9B-625 fue emitido violentando el ordenamiento jurídico; por lo que, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre estaba obligada a enderezar esa actuación revocando la Resolución No.1107498 de 27 de junio de 2014 y cancelando dicho certificado de operación.

Como corolario, esta Sala considera pertinente dejar sentado que al admitir la solicitud de cancelación de los certificados de operación presentada por TRANSCHIVER, S.A., la entidad demandada cumplió con el mandato establecido en el artículo 14 de la referida Ley 14 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 42 de 2007, al imprimir el debido conocimiento de la denuncia que le presentó por violación de la ley, pues, a pesar que esta sociedad encaminó su escrito como una solicitud, lo cierto es que siendo un

Ente Regulador de ese servicio público de tránsito y transporte terrestre se encuentra obligada legalmente a dar trámite a cualquier solicitud donde se invoque la infracción manifiesta de la ley.

Además, no podemos perder de vista que el artículo 47 de la Ley 38 de 2000, prohíbe a las autoridades administrativas establecer requisitos que no se encuentran previstos en las disposiciones legales y sus reglamentos, en consecuencia la incorrecta denominación de ese escrito no daba lugar a su rechazo, pues, de su contexto se infería que se trataba de una denuncia, la cual puede ser presentada por cualquier persona, natural o jurídica, de ahí que mal puede estimar el recurrente que la sociedad TRANSCHIVER, S.A., carecía de legitimidad para solicitar la cancelación de los certificados de operación.

Finalmente, este Tribunal de Justicia considera infundados los argumentos esbozados por el demandante, tendientes a sustentar los cargos de infracción de los artículos 45, 51, 52, numeral 4, y 65 de la Ley 38 de 2000, en los que se alega que no consta en el expediente administrativo elementos probatorios que acrediten que Pablo Antonio Nieto Navarro ha lesionado el interés público, ni la existencia de actos ilícitos graves que conlleven a la cancelación de su Certificado de Operación No. 9B-625, lo que trae como consecuencia un vicio de nulidad absoluta del acto administrativo impugnado.

A lo largo de nuestro análisis jurídico hemos venido sosteniendo que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre posee amplias facultades administrativas para imponer sanciones a los infractores de la ley y sus reglamentos, situación que ha ocurrido en el caso que nos ocupa, ya que se encuentra plenamente acreditado que el Certificado de Operación No.9B-625 fue expedido sin contar con un estudio técnico y económico elaborado por la concesionaria interesada, en este caso RUVISA, S.A., en el que justificara la necesidad de ampliar su flota vehicular, ni el acta de reunión de su junta directiva que la autorizara a elevar esa solicitud ante la Autoridad; siendo lo más grave, que dicho certificado se adjudicó a Pablo Antonio Nieto Navarro sin que hubiese de por medio un acto público respaldado por un pliego de cargos.

Por lo tanto, el solo incumplimiento de esos requisitos de ley, daban lugar a la cancelación de la concesión, por ende, no podemos hablar que se ha producido, en este caso, un vicio de nulidad por pretermisión de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso; máxime, si al actor se le garantizó en todo momento su derecho a ser oído y a presentar todas las pruebas necesarias para su defensa; no obstante, ninguno de los cargos de ilegalidad atribuidos al Certificado de Operación No.9B-625 lograron ser desvirtuados por Pablo Antonio Nieto Navarro.

Situación que igualmente ha ocurrido en esta instancia jurisdiccional, toda vez que el actor se ha centrado en hacer meras alegaciones para que esta Sala desestime la legalidad del acto administrativo acusado, sin aportar prueba alguna que acredite que su certificado de operación fue expedido conforme a los trámites de ley, siendo ello un deber procesal que le incumbe a las partes a la luz de lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial según el cual: "Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables".

La Sala Tercera se pronunció en ese sentido, en la Sentencia de 5 de abril de 2017, que en su parte pertinente dice así:

> "...
> 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.
> ..."

Por consiguiente, es claro que atendiendo el principio de estricta legalidad de los actos administrativos que expidan las autoridades, esta Sala considera que la Resolución OAL-373 de 9 de junio de 2017 se encuentra revestida de legalidad, dado que el actor no ha podido demostrar que la misma fue expedida en franca violación del orden jurídico existente; de ahí que, los cargos de infracción a los artículos 14, 24, 28, 33-B, 36 de la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 42 de 2007; el artículo 2, numeral 17, de la Ley 34 de 1999, reformada igualmente por la citada Ley 42 de 2007; los artículos 5, 8 y 9 del

Decreto Ejecutivo 543 de 2003; así como los artículos 45, 51, 52, numeral 4, y 65 de la Ley 38 de 2000, invocados en la demanda deben ser desestimados por este Tribunal de Justicia.

V. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, 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 OAL-373 de 9 de junio de 2017, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, niega el resto de las peticiones de la demanda.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 8 DE agosto DE 20 22
A LAS 8:59 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 2242 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 5 de agosto de 20 22

SECRETARIA