

manifestado por el señor Procurador de la Administración, lo separan del conocimiento del presente negocio, y, de acuerdo con los artículos 397 y 398 del Código Judicial, se designa al Procurador de la Administración Suplente para reemplazarlo.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.
WINSTON SPADAFORA FRANCO -- ADÁN ARNULFO ARJONA L.
JANINA SMALL (Secretaria)

Nulidad

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO GIOVANI FLETCHER H., EN REPRESENTACIÓN DE PEDRO ACOSTA ISTURAIN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA RESOLUCIÓN N° AL-253 DE 31 DE OCTUBRE DE 2005, EMITIDA POR LA AUTORIDAD DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, SIETE (7) DE MAYO DE DOS MIL SIETE (2007).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Winston Spadafora Franco
Fecha:	07 de mayo de 2007
Materia:	Acción contenciosa administrativa Nulidad
Expediente:	675-05

VISTOS:

El licenciado Giovanni A. Fletcher H., actuando en representación de PEDRO ACOSTA ISTURAIN ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo primero de la Resolución N° AL-253 de 31 de octubre de 2005 emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Mediante la disposición impugnada el funcionario acusado establece la tarifa máxima autorizada de los viajes de transporte colectivo en las distintas rutas de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas (fs. 10-11).

Inconforme con las tarifas fijadas, la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá –en adelante U.N.C.RE.PA.– pide la nulidad del mencionado artículo argumentando que esta actuación del funcionario acusado contraviene disposiciones de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, promulgada en la Gaceta Oficial N° 24,476 de 23 de enero de 2002.

Al respecto, enfatiza que en la medida que el acto administrativo dictado afecta intereses y derechos de grupos ciudadanos debió efectuarse una discusión previa a la fijación con miras a obtener la participación ciudadana de que trata la Ley N° 6 de 2002. Sin embargo, se omitió esta consulta en desmedro del principio del debido proceso administrativo y de los intereses de los usuarios del sistema de transporte público de pasajeros.

Como consecuencia de lo expuesto, estima infringido el artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

INFORME DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Mediante Nota N° 195/06 DALATTT de 5 de mayo de 2006, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre detalló las disposiciones legales que se refieren al establecimiento y regulación de las tarifas del transporte terrestre público de pasajeros, así como al procedimiento que siguió para dictar el acto acusado de ilegal.

En este sentido, sostuvo que en conjunto con los concesionarios, realizó los estudios técnicos y económicos necesarios para la revisión de tarifas y determinar si debía o no ajustarse. Sobre los estudios técnicos advirtió que comprenden la determinación de la oferta, el costo de las operaciones, la demanda y la rentabilidad financiera, a su vez, que los estudios técnicos fueron aprobados por la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y que la participación de los usuarios del mencionado transporte se dio a través del representante de los usuarios que integra la mencionada Junta Directiva, y que tiene derecho a voz y voto en la toma de decisiones.

En lo que respecta a la figura del representante de los usuarios en la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, enfatizó de su integración se cimienta precisamente en la Ley 6 de 22 de enero de 2002, denominada Ley de Transparencia, y que el mismo participó en el proceso de ajuste de la tarifa hoy demandada. En virtud de ello, estima que contrario a lo expresado por la parte actora no se ha vulnerado el texto de este instrumento legal.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Vista Fiscal N° 655 de 11 de septiembre de 2006 contiene la opinión que el colaborador de esta instancia emitiera sobre la legalidad o no del artículo primero de la Resolución AL-253 de 31 de octubre de 2005 dictado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

En este documento sostuvo el señor Procurador de la Administración que la participación del representante de los usuarios en el alza de la tarifa de que se impugna, en su calidad de miembro de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, no es suficiente para que dicha institución estatal se exima de someter la fijación de tarifas del transporte público de pasajeros a algunas de las modalidades de participación ciudadana que contempla el artículo 24 de la Ley 6 de 2002.

Ante lo expresado, solicita que se declare nulo el artículo primero de la Resolución AL-253 de 31 de octubre de 2005, dictada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

DECISIÓN DE LA SALA.

Se debate ante este Tribunal si efecto el Director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre desconoció el contenido del artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 "Por medio de la cual se dictan normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de hábeas data y dictan otras disposiciones".

Esta disposición legal, en forma específica, regula la participación ciudadana en las decisiones administrativas. Para mayor ilustración, pasamos a transcribir su contenido.

"Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios. (Subraya La Sala).

Las modalidades de participación ciudadana de que trata el citado artículo las enumera el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, cuyo texto dice así:

Artículo 25. Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1-Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o organizaciones sociales.

2-Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.

3-Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4-Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo." (Resalta La Sala).

De manera categórica, el demandante afirma que el acto administrativo proferido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre infringe el citado artículo 24 de la Ley de Transparencia. Esta violación se sustenta bajo la premisa que el artículo primero de la Resolución N° AL-253 de 31 de octubre de 2005 se adoptó sin celebrar ninguna de las modalidades de participación ciudadana antes vistas.

Por su parte, el Director del Tránsito y Transporte Terrestre considera que su actuación es conforme a derecho porque la Resolución N° AL-253 de 2005 se dictó con apego a la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y el Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003, que establecen, respectivamente, la facultad de esta entidad de fijar y regular las tarifas del transporte terrestre público de pasajeros en todas sus modalidades y formas, así como los parámetros para ajustar la tarifa de transporte colectivo fijada.

En este sentido, sostuvo que autorizó la tarifa máxima para el transporte colectivo en las distintas rutas de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Herrera, Coclé, Veraguas y Los Santos, utilizando el procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003, para la revisión tarifaria. Destaca que los intereses de los usuarios en el proceso de toma de decisión de la tarifa impugnada estuvieron debidamente representados, en la medida que el representante de los usuarios, como miembro de la Junta Directiva, participó en su aprobación. Consecuentemente, adiciona que el artículo primero de la Resolución N° AL-253 de 31 de octubre de 2005 se ajusta a lo preceptuado en el numeral 4 del artículo 25 de la Ley de Transparencia.

Frente a lo sostenido por las partes, resulta oportuno resaltar que el Decreto Ejecutivo N° 542 de 2003 es la norma que de manera específica regula los pasos que debe seguir la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para fijar las tarifas en el transporte público de pasajeros. Por su parte, la Ley 6 de 22 de enero de 2002 incorpora las modalidades (consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, participación directa en instancias institucionales) que la administración pública debe adoptar y publicar con anterioridad a fijación de las tarifas por servicios.

En el caso en estudio, revela el material probatorio aportado al proceso que el artículo primero de la Resolución N° AL-253 de 2005 fue emitido previo cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo N° 542 de 2003 que preceptúan lo siguiente:

“Artículo 6. El concesionario de una ruta o de zona de trabajo que aspire a lograr una revisión y ajuste en su tarifa deberá aportar junto con su memorial de solicitud, la información pertinente que permita ilustrar a la Autoridad, la conveniencia o no de acceder a la solicitud referida. Con la solicitud se deberá aportar la información contenida en el artículo anterior, en la cual fundamente y sustente la petición.

La solicitud de la revisión de la tarifa, podrá ser presentada por la concesionaria de rutas, por varios concesionarios de la misma o diversas rutas o zona de trabajo, por organizaciones representativas de concesionaria como la Cámara de Transporte y otras similares.

Artículo 7. El Director General de la Autoridad recibirá las solicitudes de revisión de tarifas, las someterá al análisis técnico, a consideración de la Junta Directiva y si lo considera necesario, recibirá en audiencia a solicitantes. La Autoridad emitirá su resolución debidamente motivada, en un número no mayor de (30) treinta días calendario después de recogidas las peticiones”.

Sin lugar a dudas, el cumplimiento de estas normas lleva aparejado la participación de la Junta Directiva en la aprobación del análisis técnico que se hace sobre la solicitud de revisión de tarifa debidamente fundamentada por el peticionario, y en la decisión en la que se accede o no a la petición, que posteriormente emite el Director General de la Autoridad del Tránsito. Sin embargo, el hecho de que esta Junta tenga como uno de sus integrantes a un representante a nivel nacional, escogido entre los usuarios del transporte público terrestre de pasajeros por provincia o comarca, a través de un sorteo que organiza la Defensoría del Pueblo, ¿constituye el cumplimiento de la modalidad establecida en el numeral 4 del artículo 25 de la Ley 6 de 2002?

Sobre el particular, debemos acotar, en primer lugar, que las constancias de autos demuestran que ante la solicitud de revisión de tarifa que presentaron los transportistas el 4 de septiembre de 2005, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre en ningún momento publicó la modalidad de participación ciudadana que emplearía para fijar la tarifa máxima de viajes de transporte colectivo en las distintas rutas de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.

En segundo lugar, resulta oportuno destacar que el representante de los usuarios participó en la fijación de la tarifa impugnada sólo porque es un miembro activo de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; mas por ser el representante designado por una organización social para participar en el acto de consulta o fijación de la tarifa máxima en las rutas de las provincias arriba señaladas. De igual manera, cabe resaltar que este cuerpo colegiado aprobó el informe técnico que recomendaba el ajuste o equiparación de la tarifa en las rutas del transporte colectivo y selectivo, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 542 de 2003.

Consecuentemente, la actuación del representante a nivel nacional de los usuarios del transporte público terrestre de pasajeros como miembro de la Junta Directiva y participe en la emisión del acto impugnado, no puede

catalogarse como la observancia de la modalidad contemplada en el numeral 4 del citado artículo 25, menos aún cuando no hay disposición alguna que estipule entre sus atribuciones como miembro de dicha Junta velar por los intereses o derechos de los usuarios del transporte público terrestre en todo el territorio nacional.

En este sentido, debemos adicionar que el contenido del Capítulo VII de la Ley de Transparencia busca que los intereses y derechos de los grupos ciudadanos sean defendidos precisamente por quienes pudiesen verse afectados ante el dictamen de una resolución administrativa. Es más, pretende que el público en general, actores relevantes o afectados, ciudadanos o representantes de una organización social tengan pleno conocimiento del tema que les puede afectar y sean partícipes en una toma de decisión específica, después de haberse obtenido un consenso o resuelto un conflicto entre quienes precisamente manifiesten su opinión, hagan sugerencias o propuestas.

En el proceso objeto de análisis, las pruebas allegadas a los autos no demuestran que alguno de los sujetos arriba mencionados haya opinado o hecho alguna propuesta o sugerencia en torno a la fijación de la tarifa máxima que contempla el artículo primero de la Resolución N° AL-253 de 31 de octubre de 2005. Reiteramos, que lo que consta es que la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre –como cuerpo colegiado que integra un ente administrativo- participó en los actos previos a la expedición de dicha Resolución, como lo es la reunión extraordinaria celebrada el 21 de octubre de 2005 en la cual acoge favorablemente el informe técnico que recomienda ajustes y equiparación de la tarifa en las rutas del transporte colectivo y selectivo.

La falta de adopción por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de alguna de estas modalidades: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales; desconoce el contenido de las normas contempladas en el Capítulo VII de la Ley 6 de 22 de febrero de 2002, denominado “Participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades”.

En torno a este aspecto, debemos señalar que tanto la Ley 6 de 22 de enero de 2002 (Capítulo VII) como el Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003 son normas especiales que regulan aspectos relacionados con la fijación de tarifas. La primera de estas disposiciones tiene una jerarquía superior a la segunda, pues recordemos que los decretos ejecutivos constituyen reglamentos en desarrollo de la Ley. En este sentido, el artículo 15 del Código Civil nos dice que “Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicadas mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes”.

Dentro de este contexto, advertimos que no existe propiamente contradicción o incompatibilidad entre la Ley 6 de 2002 y el Decreto Ejecutivo N° 542 de 2003 sino la existencia de una regulación paralela en torno a cómo un funcionario debe proceder para fijar la tarifa por la prestación de un servicio. A razón de ello, la autoridad estaba obligada a cumplir tanto con el procedimiento establecido por la propia institución para fijar la tarifa de transporte colectivo como con el texto legal que tiene como fin que la ciudadanía intervenga en los actos administrativos que pudiesen mermar sus intereses o derechos.

En virtud de lo expresado, se concluye que el Director de la Autoridad del Tránsito previa emisión del artículo impugnado debió no sólo emplear la reglamentación para la fijación de tarifas –Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003–, sino también las disposiciones sobre participación ciudadana que consagra un texto de superior jerarquía –Ley 6 de 22 de enero de 2002B.

La no utilización por parte de la entidad demandada de alguna de las modalidades de participación ciudadana para fijar la tarifa máxima en las distintas rutas de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas, para ceñirse únicamente a la aplicación de las disposiciones reglamentarias de que trata el Decreto Ejecutivo N° 542 de 2003, desatiende el contenido del artículo 24 de la Ley 6 de 2002 y acarrea la nulidad del acto administrativo contenido en el artículo 1 de la Resolución AL-253 de 2005; por lo que así procede declararlo.

No obstante lo anterior, este Tribunal estima importante señalar que la ilegalidad determinada es producto de la omisión en la aplicación de un ordenamiento jurídico como lo es la Ley de Transparencia. El incumplimiento de esta ley imperativa no se enmarca en ninguno de los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos que contempla el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo en General.

Por tanto, la Autoridad demandada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53 y 59 *ibidem* –que se refieren a la convalidación de actos anulables- está facultada para subsanar la omisión en que incurrió durante el trámite de fijación de tarifas para ciertas rutas del transporte colectivo de pasajeros.

En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE ES ILEGAL, el artículo primero de la Resolución AL-253 de 31 de octubre de 2005 y ORDENAN a la Autoridad

del Tránsito y Transporte Terrestre que subsane la omisión en que incurrió durante el trámite de fijación de la tarifa máxima autorizada de los viajes de transporte colectivo en las rutas de Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE,

WINSTON SPADAFORA FRANCO
HIPÓLITO GILL S. -- VICTOR L. BENAVIDES P.
JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO NATHANAEL MÉNDEZ EN REPRESENTACIÓN DE IRMA RUSH MORALES, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 10 DE 3 DE MARZO DE 2005, EMITIDA POR LA CORREGIDORA DE SABANITA, MUNICIPIO DE COLÓN. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, SIETE (7) DE MAYO DE DOS MIL SIETE (2007).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Winston Spadafora Franco
Fecha:	07 de mayo de 2007
Materia:	Acción contenciosa administrativa
	Nulidad
Expediente:	350-06

VISTOS:

En grado de apelación, conoce el resto de la Sala Tercera de la Corte Suprema, de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado NATHANAEL MÉNDEZ en representación de IRMA RUSH MORALES, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 10 de 3 de marzo de 2005, emitida por la Corregidora de Sabanita, Municipio de Colón.

I-EL AUTO APELADO

Mediante auto de 12 de enero de 2007, el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda presentada, señalando básicamente que el acto impugnado es una resolución dictada dentro de un juicio civil de policía, en virtud del proceso de desalojo por intruso, que se surtió ante la Corregiduría de Sabanitas, de la Provincia de Colón. En tal sentido, el a-quo subrayó que el artículo 28 de la Ley 135 de 1943, dispone en su numeral 2, que no son acusables ante esta jurisdicción "las resoluciones que se dicten en los juicios de policía de naturaleza penal o civil."

Por otra parte destacó, que aún cuando el conocimiento de la causa hubiese sido competencia de la Sala Tercera, el libelo de demanda adolecía de otros vicios que impedían su admisión, toda vez que la parte actora omitió aportar copia autenticada del acto impugnado, y había equivocado la vía procesal al interponer demanda de nulidad, pues de conformidad con el contenido del acto impugnado, éste afecta derechos subjetivos propios de la demandante, y en tal caso, lo que cabía era una demanda de plena jurisdicción.

II-POSICIÓN DEL APELANTE

La parte actora se opone a los razonamientos del tribunal de primera instancia, indicando en lo medular que el acto impugnado infringe normas de la Ley 38 de 2000 y del Código Judicial, relacionadas con el procedimiento adelantado, y la valoración probatoria, razón por la cual procede la admisión de la demanda.

III-DECISION DEL TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Una vez analizados los argumentos que sostienen el recurso de alzada, así como las constancias que reposan en autos, el Tribunal Ad-quem conceptúa que le asiste razón al Sustanciador, en cuanto a que la demanda adolece de vicios que impiden su admisión.

Así observamos, que el acto impugnado fue emitido por una autoridad de policía, dentro de un juicio de policía de naturaleza civil, instaurado para obtener el lanzamiento por intruso de una persona, razón por la cual, a