

de Seguro Social, consistente en el no pago del precio acordado en el Contrato N°027-97-ALD de 17 de febrero de 1998 y para que se hagan otras declaraciones.

Acompaña a la demanda, una solicitud especial mediante la cual se requiere que previo el trámite de admisión de la misma, el Magistrado Sustanciador solicite a la entidad demandada que certifique si ha recaído decisión sobre la solicitud presentada por el recurrente, con la finalidad de acreditar si existe silencio administrativo.

A foja 18 del expediente, se aprecia solicitud de certificación, con fecha de 15 de junio de 2000, dirigida al Director General de la Caja de Seguro Social.

Considera el suscrito que el actor cumplió con la exigencia contemplada en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, que a la letra dispone lo siguiente:

"Artículo 46. Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la certificación sobre publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el sustanciador antes de admitir la demanda."

Como la solicitud del demandante se ajusta a lo estipulado en el artículo citado y en vista de que los documentos detallados prueban que el actor realizó las gestiones pertinentes a obtener los documentos solicitados, es dable acceder a lo pedido.

En consecuencia, el suscrito Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DISPONE que, por Secretaría, se solicite al Director General de la Caja de Seguro Social, que certifique si se ha dado respuesta a la solicitud presentada por el recurrente mediante escrito fechado 15 de junio de 2000, a fin de comprobar si existe silencio administrativo, y de ser así remitir copias autenticadas de dichos documento con la correspondiente constancia de notificación.

Notifíquese.

(fdo.) HIPÓLITO GILL SUAZO
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DARÍO CARRILLO, EN REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD CELLULAR VISION PANAMA, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO N° 553 DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1996, EXPEDIDO POR EL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, QUINCE (15) DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Darío Carrillo, en representación de la sociedad CELLULAR VISION PANAMA, S. A., interpuso demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nullos, por ilegales, el Resuelto N° 553 de 13 de diciembre de 1996 y el acto confirmatorio, expedidos por el Ministro de Gobierno y Justicia y para que se haga otras declaraciones.

I. EL ACTO IMPUGNADO

Por medio del acto impugnado el funcionario demandado revocó el Resuelto N° 552 de 25 de noviembre de 1996, a través del cual autorizó a la sociedad demandante a instalar y operar el servicio de televisión pagada vía microondas, por un período provisional de seis meses prorrogables. El aludido Resuelto N° 552, también otorgó a CELLULAR VISION PANAMÁ, S. A., la concesión para el uso y explotación de cien frecuencias para la prestación de dicho servicio (Cfr. fs. 61-165).

De acuerdo con la parte motiva del acto acusado, el Resuelto N° 552 fue revocado luego de advertir, a través de la Dirección de Medios de Comunicación, "que la sociedad peticionaria omitió la descripción de los sitios en los cuales se proponen instalar las repetidoras, tal como lo dispone el literal b) del artículo 7 de la Ley 36 de 1980". Los requisitos establecidos en esta norma legal "constituyen elementos esenciales para la operación del sistema, ya que hace imposible verificar la localización de las instalaciones repetidoras".

En la parte motiva del resuelto confirmatorio, N° 48-R-25 de 4 de febrero de 1997, el entonces Ministro de Gobierno y Justicia señala que en el proceso administrativo concerniente a la solicitud formulada por CELLULAR VISION PANAMA, S. A se pudieron detectar las siguientes vicios:

1. El licenciado Darío Carrillo no presentó ante ese Ministerio ninguna solicitud formal para obtener a nombre de su representada los permisos y autorizaciones necesarias para instalar y operar el servicio de televisión pagada, vía microondas, a pesar de que ésta le confirió poder especial con este propósito;

2. Ni en el poder otorgado ni en escrito alguno la demandante pidió la concesión de cien (100) canales de televisión, sino que tenía la intención de adquirirlos en el futuro (según el desarrollo del mercado), por lo que hubo omisión en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 36 de 1980;

3. El recurrente no aportó los contratos que celebraría con las compañías televisivas que autorizarían la retransmisión de su programación y con los cuales se garantizaría la prestación del servicio;

4. La sociedad demandante omitió la descripción de los sitios en los cuales se proponía instalar las estaciones repetidoras; y,

5. El Resuelto recurrido (N° 553, que revocó la concesión), concedió derechos a la empresa por un término de treinta años, contraviniendo así el artículo 12 de la Ley 36 de 1980, que establece un término de 25 de años para este tipo de concesiones.

El Resuelto N° 48-R-25 de 4 de febrero de 1997 termina indicando, por un lado, que en el presente caso existen vicios de ilegalidad graves y evidentes, "situación jurídica que invalida el conocido principio de irrevocabilidad de los actos administrativos" y, por otro, que en el negocio administrativo respectivo, prevalece el bienestar social y el interés público, de conformidad con el artículo 226 de la Constitución Política (Cfr. fs. 296-298 del Antecedente N° 1).

II. LAS NORMAS SUPUESTAMENTE VIOLADAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO

Según el apoderado judicial de la actora, los actos impugnados violaron el artículo 6 de la Ley 36 de 17 de octubre de 1980, derogada por la Ley 24 de 30 de junio de 1999 (G. O. N° 23.832, de 5 de julio de 1999, pág. 4), que establecía lo siguiente:

"ARTICULO 6: Las solicitudes de que tratan los dos artículos anteriores deberán estar acompañadas de los siguientes documentos:

a. Copia autenticada de la escritura de constitución, de las reformas si las hubiera, con certificación de su inscripción en el Registro Público y su presentación si el solicitante fuere persona jurídica.

b. Constancia de pago de Cinco Mil Balboas (B/.5,000.00) a favor del Tesoro Nacional.

c. Cualesquiera otros documentos o informaciones que establezca el Ministerio de Gobierno y Justicia."

A juicio del licenciado Carrillo, el acto impugnado violó de forma directa el precepto transcrito porque el mismo revocó la concesión hecha a favor de CELLULAR VISION PANAMA, S. A, luego de que ésta cumplió los requisitos que exige esa norma. Para sustentar su afirmación, el mencionado letrado citó cada una de las fojas del expediente administrativo contentivo de la solicitud de concesión formulada por su representada ante el Ministerio de Gobierno y Justicia. En dicho expediente constan los documentos anexados a esa solicitud, entre ellos, los documentos a que se refiere el artículo 6 de la Ley 36 de 1980.

Afirma, asimismo, que los actos administrativos que reconocen derechos a favor de terceros no pueden revocarse de oficio, sin dar oportunidad al afectado de ser oído, por lo que la revocación cumplida en este caso hace ilegal el Resuelto N° 553 impugnado.

El artículo 7 de la Ley 6 de 1980 es la otra disposición que se estima violada. El contenido de esta norma era el siguiente:

"ARTICULO 7: Dentro de los dos meses siguientes al recibo de la solicitud el Ministerio deberá conceder o negar la licencia respectiva. De concederse la licencia, la misma tendrá una duración de seis meses, dentro de los cuales el interesado deberá presentar adicionalmente la siguiente información:

- a. La descripción del transmisor con determinación de su potencia.
- b. La ubicación del transmisor, con expresión de su posición geográfica, expresada en grados, minutos y segundos de latitud y longitud y altura sobre el nivel del mar.
- c. El sistema de radiación y potencia estimada radiada.
- ch. Un estudio técnico sobre la viabilidad del proyecto.

Se podrá conceder una prórroga adicional si el solicitante comprueba que existen razones fundadas que requieren un plazo mayor para aportar la documentación expresada en este artículo.

Dicha prórroga en ningún caso excederá de seis meses."

El concepto de la infracción de la norma transcrita fue expuesto por el licenciado Carrillo en los siguientes términos:

"El artículo 7 de la Ley 36 del 17 de octubre de 1980 fue violado directamente. El párrafo primero del artículo 7 disponía que la Licencia provisional concedida a CELLULAR VISION PANAMA, S. A. tendría una vigencia de seis (6) meses. Ello fue reconocido en el resuelto 552 del 25 de noviembre de 1996 y transgredido con el resuelto N° 553 impugnado. Las resoluciones que reconocen derechos a favor de particulares no pueden ser revocadas de oficio, es necesario que medie petición e instrucción que corroboren la existencia de los presupuestos que permitan la invalidación. El término legalmente señalado en el artículo 7 y reconocido en el resuelto 552 era de seis (6) meses. El Ministerio de Gobierno y Justicia, de oficio revocó sin existir causal legal el término de seis (6) meses de la Licencia Provisional.

Adicionalmente, en caso de alguna omisión, disposición (sic)

obligaba al funcionario a establecer detalle y requerir del concesionario el o los supuestos documentos o requisitos faltantes, y otorgarle un término prudencial para cumplirlos antes de proceder a sancionarlo. Según el texto legal, el término que el Ministerio estaba obligado a conceder era de por lo menos seis (6) meses, pudiendo ser hasta de seis (6) meses más, en el caso que el interesado pudiera acreditar razones fundadas para ello.

El resuelto recurrido fue proferido sin mediar petición e instrucción alguna, el Ministerio procedió de oficio y sin dar al afectado posibilidad de ser oído."

Cabe agregar, finalmente, que el licenciado Carrillo citó en apoyo de sus argumentos dos resoluciones de la Sala Tercera, fechadas 30 de junio de 1975 y 16 de abril de 1997, en las que se declaró la nulidad de sendos actos administrativos que revocaron derechos subjetivos concedidos a favor de los particulares (fs. 32-36).

III. ARGUMENTOS DEL TERCERO IMPUGNANTE DE LA DEMANDA

Al presente negocio compareció el ingeniero José Guanti, entonces Presidente del Ente Regulador de los Servicios Públicos, para oponerse a las pretensiones de la parte actora. En el libelo de oposición, presentado por intermedio del licenciado Roberto Meana, el tercero impugnante pidió a la Sala que niegue lo pedido por la demandante y, además, que "ordene la revocación del Resuelto N° 552 de 25 de noviembre de 1996 por ilegal, ya que el mismo resulta contrario al contenido de lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley N° 17 de 9 de julio de 1991, y al Artículo 11 de la Ley 31 de 8 de febrero de 1996".

El licenciado Meana estima que la pretensión de la actora, dirigida a que se declare nulo el Resuelto N° 553 de 13 de diciembre de 1996 debe negarse, porque a través del Resuelto revocado (N° 552) el Ministerio de Gobierno y Justicia violó el artículo 4 de la Ley 17 de 1991, que modificó el artículo 2 de la Ley 36 de 1980, toda vez que asignó frecuencias a CELLULAR VISION PANAMA, S. A., que no están dentro de las contempladas en el aludido precepto. En otras palabras, dicho Ministerio no podía otorgar concesiones para la prestación del servicio de distribución de señales no interactivas fuera de los segmentos de frecuencias que el artículo 4 ibídem consagra.

Asimismo, el licenciado Meana considera que el Resuelto N° 552, revocado por el acto demandado, violó también el artículo 11 de la citada Ley 31, que faculta al Ente Regulador para establecer el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, separando las frecuencias destinadas a otros servicios no reglamentados por dicha Ley. El Ministerio de Gobierno y Justicia debió esperar hasta que el Ente Regulador adoptara el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, para así otorgar a CELLULAR VISION PANAMA, S. A. frecuencias distintas a las determinadas en el artículo 4 de la Ley 17 de 1991, antes mencionada. Según dicho letrado, el Plan aludido, que se mantenía en consulta para septiembre de 1997, dispone que las frecuencias otorgadas mediante el Resuelto N° 552 ibídem a la demandante, han sido separadas para la prestación de servicios de telecomunicaciones diferentes al de televisión, por lo que resulta claro que lo dispuesto en este Resuelto es contrario a lo estipulado en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (fs. 223-229).

IV. EL INFORME DE CONDUCTA

En el informe de conducta, remitido a la Secretaría de la Sala mediante Nota N° 2033 de 20 de junio de 1997, el entonces Vice-Ministro de Gobierno y Justicia, señor Martín Torrijos, se limitó a exponer las mismas motivaciones que se plasmaron en la Resolución confirmatoria del acto original acusado. Sin embargo, agregó, que la licencia o autorización otorgada a esa empresa era de carácter provisional. "En estas condiciones de provisionalidad, el Estado puede, si así lo estima conveniente, para la protección de los intereses nacionales,

revocar la concesión. Las concesiones provisionales no tienen necesariamente que hacer tránsito a una concesión de carácter definitivo. En consecuencia, este Ministerio, al revocar la concesión provisional otorgada a Cellular Vision de Panama, S. A., no ha violado el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos y de certeza jurídica de que gozan éstos" (fs. 188-192).

V. OPINIÓN DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Al contestar la demanda, mediante Vista N° 335 de 28 julio 1997, la Procuradora de la Administración indicó que el Ministerio de Gobierno y Justicia vulneró el "principio de irrevocabilidad" de los actos administrativos al expedir el Resuelto N° 553 impugnado, porque no es atribución de la Administración revocar sus propios actos, sino expedirlos conforme a derecho y, en caso de que sea necesaria su revocación, demandarlos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que es el organismo competente en materia de "control de la legalidad".

Para reforzar sus argumentos, la representante del Ministerio Público citó opiniones doctrinales y jurisprudencia de esta Sala, relacionadas con el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. Para concluir, pidió a la Sala que acceda a las pretensiones de la sociedad demandante (fs. 193-203).

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA TERCERA

Corresponde a la Sala en esta etapa pronunciarse sobre el fondo del presente negocio. La Sala ha hecho un exhaustivo análisis de las alegaciones formuladas por cada una de las partes, así como de los argumentos expuestos por la Procuradora de la Administración y por el Ente Regulador de los Servicios Públicos y considera que el acto administrativo impugnado por el licenciado Carrillo no infringe los preceptos legales que se cita como violados.

Para comprender la conclusión a la que ha llegado la Sala es necesario partir del hecho de que las concesiones relativas al uso y explotación de los medios de comunicación en general deben inspirarse, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, en el bienestar social y el "interés público". El artículo 256 de la Constitución Política claramente se refiere a estos aspectos al señalar lo siguiente:

"ARTÍCULO 256. Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y en el interés público."

De acuerdo con el precepto citado, la utilización de los medios de comunicación y transporte debe realizarse a través de "concesiones", las cuales han de tener como fundamento el "bienestar social y el interés público". En términos generales, ello significa que tales concesiones deben procurar la satisfacción y protección de los intereses colectivos, planteamiento que es cónsono con el contenido del artículo 86 constitucional que concretamente señala que "Los medios de comunicación son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica."

El "interés público", según Guillermo Cabanellas, se refiere al "bien público, a la conveniencia de la mayoría frente al egoísmo de cada cual, que ha de prevalecer en caso de conflictos de intereses entre el individuo y la sociedad, entre el particular y el Estado como entidad de Derecho Público" (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, 21ª Ed., Buenos Aires, 1989. pág. 462).

La Sala ha examinado detenidamente las piezas procesales y, al igual que el funcionario demandado, considera que la concesión otorgada mediante el Resuelto N° 552 de 25 de noviembre de 1996 a la sociedad CELLULAR VISION PANAMA, S. A. era contraria al "interés público", dadas las anómalas y precarias

condiciones técnico-jurídicas en que fue otorgada. Así se comprueba en la documentación que consta en el expediente administrativo relativo a la solicitud de frecuencias hecha por la demandante, en el cual se aprecia que la demandante nunca solicitó de manera formal una concesión para el uso y explotación de 100 frecuencias para el servicio de televisión pagada, sino únicamente 25 y, además, que la hoja técnica que en estos casos confecciona el Departamento Técnico de Telecomunicaciones para determinar la viabilidad técnica de la solicitud, sólo se elaboró respecto de las 25 frecuencias originalmente solicitadas y no así respecto de las frecuencias restantes, que fueron requeridas de manera informal por CELLULAR VISION PANAMA, S. A e ilegalmente le fueron concedidas.

Es importante indicar que los hechos anotados, que aparecen claramente probados a fojas 89, 121 y 122 de los antecedentes, fueron oportunamente advertidos por el entonces Director de Medios de Comunicación Encargado, quien, en el Memorándum N° RR-01 de 12 de julio de 1996, que es de fecha anterior al Resuelto N° 552 ibídem (Cfr. fs. 141 y 142 de los antecedentes), señaló al entonces Viceministro del Ramo, licenciado Martín Torrijos, que la solicitud presentada por la sociedad CELLULAR VISION PANAMA, S. A., que estaba pendiente de ser concedida o negada, no llenaba los requisitos técnico-legales por los motivos ya enunciados. Pese a estas indicaciones, el ente demandado expidió el Resuelto N° 552 ibídem, otorgando a la demandante una concesión para el uso y explotación de 100 frecuencias radioeléctricas para la prestación del servicio de televisión pagada vía microondas, por un término de treinta (30) años, a pesar de que el artículo 12 de la derogada Ley 36 de 1980 limitaba este término hasta un máximo de veinticinco (25) años.

El problema planteado también debe ser analizado desde la perspectiva del nuevo marco jurídico que en materia de telecomunicaciones regía en el momento en que fueron asignadas las 100 frecuencias a la sociedad CELLULAR VISION PANAMA, S. A. (noviembre de 1996). En tal sentido, debe recordarse que mediante Ley 26 de 29 de enero de 1996 se creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos, cuyo artículo 19 (numeral 2) lo facultó para "Otorgar, en nombre del Estado según proceda, las concesiones, licencias y autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de su competencia, de acuerdo con las normas fiscales y demás disposiciones vigentes..." (G. O. N° 22.962, del 30 de enero de 1996). Asimismo, a través de la Ley 31 del 8 de febrero de 1996 (G. O. N° 22.971 de 9 de febrero de 1996), se dictaron las normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República de Panamá, "con el objeto de acelerar la modernización y el desarrollo del sector, promover la inversión privada en el mercado, extender su acceso, mejorar la calidad de los servicios, promover tarifas bajas al usuario y la competencia leal, en la provisión de los servicios de telecomunicaciones sujetos a esta Ley". El artículo 1 de este mismo cuerpo legal excluyó del ámbito de aplicación de sus disposiciones a "los servicios de telegrafía nacional, de radiodifusión y distribución de señales de televisión no interactiva y los de radiodifusión y bandas ciudadanas"; y el artículo 12 dispuso que "El Ente Regulador otorgará y supervisará las concesiones para el uso de las frecuencias asignadas a las telecomunicaciones" y "El Ministerio de Gobierno y Justicia otorgará y supervisará las concesiones para el uso de las frecuencias asignadas a otros servicios no reglamentados en esta Ley".

Para cumplir los fines trazados en la Ley 31 de 1996, su artículo 11 encomendó al Ente Regulador de los Servicios Públicos el establecimiento del "Plan Nacional de Atribución de Frecuencias", con el objeto de separar las frecuencias destinadas a los servicios de telecomunicaciones, de las destinadas a otros servicios no reglamentados en dicha Ley. El precepto citado dispuso lo siguiente:

Artículo 11. El Ente Regulador de los Servicios Públicos, sujetándose a los principios establecidos en esta Ley y sus reglamentos, al Plan Nacional Técnico de Telecomunicaciones y a los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República de Panamá, establecerá el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, separando las frecuencias

destinadas a los servicios de telecomunicaciones, de las destinadas a otros servicios no reglamentados en la presente Ley." (Subraya la Sala)

Fue así como el Ente Regulador inició un proceso de consultas con distintos concesionarios y otros interesados (como la Dirección Nacional de Medios del Ministerio de Gobierno y Justicia) a fin de que éstos presentaran sus respectivas observaciones y comentarios antes de la aprobación del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, cuya adopción finalmente se materializó en la Resolución N° JD-107 de 30 de septiembre de 1997 (G. O. 23.391 de 3 de octubre de 1997, pág. 62).

Ante los hechos anotados y considerando que la Ley marco del sistema de telecomunicaciones de la República de Panamá (Ley 31 de 1996), estaba en vigencia desde el 9 de febrero de 1996, esto es, mucho antes de que la sociedad CELLULAR VISION PANAMA, S. A. presentara su solicitud de frecuencias ante el Ministerio de Gobierno y Justicia (hecho ocurrido el 25 de marzo de 1996, según el Memo N° RR-01 de 12 de julio de 1996), esta entidad debió suspender el trámite de esa solicitud y esperar hasta que el Ente Regulador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la citada Ley, adoptara el "Plan Nacional de Atribución de Frecuencias", en el cual se establecerían los segmentos de frecuencias distintos de los contemplados en el artículo 4 de la Ley 17 de 9 de julio de 1991 (G. O. N° 21.831, de 17 de julio de 1991), que podían ser otorgados por dicho Ministerio. Ello debió ser así para evitar tanto la asignación de frecuencias destinadas a la prestación de diversos servicios de telecomunicaciones, como las interferencias perjudiciales a los concesionarios y clientes de éstos y lograr así una eficiente prestación de los distintos servicios de telecomunicaciones.

Sobre el punto, es pertinente anotar que el Presidente del Ente Regulador de los Servicios Públicos manifiesta a foja 226 que para el momento en que el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias estaba en consulta (septiembre de 1997), las frecuencias asignadas a la demandante estaban atribuidas a la prestación de diversos servicios de telecomunicaciones. Al comparar la documentación relativa a la solicitud de CELLULAR VISION PANAMA, S. A., cuyo representante legal pidió la asignación "de las frecuencias de 25.0 Ghz hasta 29.5 Ghz" (Cfr. fs. 89 y 122 de los antecedentes), con el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias en vigencia (G. O. N° 23.391, de 3 de octubre de 1997, pág. 106) se aprecia que, en efecto, los segmentos de frecuencias solicitados por la empresa demandante han sido asignados en ese Plan a diversos servicios de telecomunicaciones que aparecen descritos en la Resolución N° JD-025 de 12 de diciembre de 1996 (G. O. N° 23.183, del 13 de diciembre de 1996, pág. 13), cuya copia autenticada también fue aportada por el Ente Regulador (Cfr. fs. 205-213). Entre esos servicios están: los de telecomunicación básica nacional y básica internacional, el servicio de alquiler de circuitos dedicados de voz, el de comunicaciones personales, el de telefonía móvil celular, bandas A y B; el servicio de sistemas troncales convencionales para uso público y privado, el de radiocomunicación fija y móvil, el servicio empresarial digital internacional, el servicio de terminales de muy pequeña apertura (VSAT), el de comunicación marítima para uso público, el de comunicación aérea para uso público, el servicio de telecomunicación por satélites de baja órbita, el servicio de busca personas, etc.

Es en consideración a todos estos hechos que la Sala estima que la concesión de frecuencias otorgada a favor de CELLULAR VISION PANAMA, S. A. por medio del Resuelto N° 552 de 1996 era contraria al "interés público", dados los graves perjuicios que su ejecución ocasionaría a la prestación eficiente de diversos servicios de telecomunicaciones y, consecuentemente, a los concesionarios de éstos y para sus clientes.

La Sala Tercera, a través de vasta jurisprudencia se ha referido al principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, en base al cual los actos administrativos que reconocen u otorgan derechos subjetivos a favor de particulares no pueden ser revocados de oficio por la administración pública.

Este principio cardinal del Derecho Administrativo, sin embargo, no tiene un carácter absoluto, pues, tanto la doctrina como diversas legislaciones admiten la posibilidad de que la administración, ante supuestos fácticos excepcionales, revoque de oficio sus propias decisiones. El tratadista Miguel Marienhoff, por ejemplo, alude a uno de estos supuestos fácticos al indicar que los actos administrativos pueden ser revocados por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, es decir, para satisfacer requerimientos del interés público, lo cual, en principio, constituye actividad propia de la Administración Pública y así lo acepta la doctrina. El mismo autor define la revocación como "la extinción de un acto administrativo dispuesta por la propia Administración Pública, para satisfacer actuales exigencias del interés público o para restablecer el imperio de la legitimidad" (Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4ª Ed. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1993. pág. 576).

El autor Sánchez Torres, siguiendo la legislación colombiana, alude a las diversas causas de revocación directa de los actos administrativos y entre ellas menciona la revocación por disconformidad del acto con el interés público o por atentar aquél contra éste. Afirma, que de lo que se trata aquí es del retiro de un acto legalmente válido por la propia administración que lo había expedido, en razón de la inoportunidad o inconveniencia frente al interés social; la revocación se vincula de esta forma a la cuestión de mérito del acto (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica. Biblioteca Diké. 1995. Medellín. pág. 251).

El jurista Roberto Dromi, por su parte, distingue entre revocación por razones de oportunidad y revocación por razones de ilegitimidad, refiriéndose la primera a aquellos casos en que un acto administrativo puede ser revocado para satisfacer exigencias de interés público, procediendo siempre respecto de cualquier tipo de acto, reglado o discrecional; y la segunda, a los casos en que el acto nace viciado o se torna luego viciado por cambios en el ordenamiento jurídico o la desaparición de un presupuesto de hecho que altera la relación entre las normas y el acto (Roberto, DROMI. Derecho Administrativo. 6ª Ed. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1997. pág. 271).

En el Derecho Comparado la revocación de los actos administrativos también es objeto de regulación. En Colombia, por ejemplo, el artículo 69 del Código Contencioso-Administrativo establece como causales de revocación directa de los actos administrativos, la manifiesta oposición de éste a la Constitución Política o a la ley; su inconformidad con el interés público o social, o si el acto atenta contra él o causa agravio injustificado a una persona. No obstante ello, tratándose de actos creadores de una situación jurídica de carácter particular y concreta o que reconozcan un derecho de igual categoría, el artículo 73 ibídem establece que pueden ser revocados, pero con el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. La misma norma dispone que "habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales".

En España, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 105.1) faculta a las Administraciones Públicas para "revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitidas por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico". En México, el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en 1995, establece entre las causales de extinción de los actos administrativo de carácter individual la "revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia".

En Panamá, el tema relativo a la revocación oficiosa de los actos administrativos vino a ser legalmente regulado en el Título III del Libro II de la recién aprobada Ley 38 de 31 de julio de 2000 (G. O. N° 24.109 de 2 de agosto de 2000), denominado "De la Revocatoria de los Actos Administrativos". El

artículo 62 de esta Ley, cuyo Libro II entrará a regir en marzo de 2001, recoge cuatro supuestos en que las entidades públicas pueden revocar los actos administrativos que reconocen o declaran derechos a favor de terceros, a saber: cuando el acto se emita sin competencia para ello; cuando el beneficiario del acto haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas; cuando el afectado consienta la revocación y cuando así lo disponga una norma especial. La misma norma exige como formalidad previa a la expedición del acto revocatorio, el concepto previo ("antes de la adopción de la medida") del Personero Municipal, del Fiscal de Circuito o del Procurador o Procuradora de la Administración, según se trate de un acto de alcance municipal, provincial o nacional, respectivamente.

Frente al carácter no absoluto del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos y ante la ausencia de una regulación expresa sobre este tema en la legislación panameña para la fecha en que se expidió el acto acusado, cabría, pues, preguntarse si la entidad demandada podía revocar válidamente la concesión provisional otorgada a la sociedad CELLULAR VISION PANAMA, S. A., o si, por el contrario, estaba obligada a respetar el término de vigencia de la misma, el cual, según el artículo 7 de la derogada Ley 36 de 1980, era de seis (6) meses prorrogables. En concepto de la Sala, el análisis y la solución del problema planteado, dada su naturaleza y complejidad, no puede hacerse al margen del resto del ordenamiento jurídico vigente, sino, por el contrario, a la luz de las normas y principios que lo integran.

En tal sentido, la Sala debe recordar que la interpretación de las disposiciones legales y reglamentarias debe hacerse de conformidad con los preceptos y principios que la Constitución Política consagra. Es lo que en la doctrina y la jurisprudencia se conoce como el "principio de interpretación de conformidad con la Constitución", el cual se fundamenta en la naturaleza suprema del ordenamiento constitucional respecto del resto de las normas de inferior jerarquía. La Sala Tercera se refirió a este principio en su Auto de 15 de febrero de 1991, en los siguientes términos:

"La Sala ha señalado en los autos de 14 de enero y de 10. de febrero de 1991 que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Código Civil, la ley debe interpretarse de conformidad con la Constitución. El principio antes mencionado ha sido desarrollado en los países democráticos a través de la jurisprudencia. El catedrático de la Universidad de Madrid, Eduardo García de Enterría, explica este principio en los siguientes términos: "la supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación - por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos- en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto las generales como los específicos referentes a la materia de que se trate".

Este principio es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo y está reconocido en los sistemas que hacen de ese carácter un postulado básico. Así, en los Estados Unidos, todas las Leyes y los actos de la Administración han de interpretarse in harmony with the Constitution; en Alemania el mismo principio impone die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, la interpretación de las Leyes conforme a la Constitución. En ambos casos, como prácticamente en todos los países con justicia constitucional, el principio es de formulación jurisprudencial" (La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Editorial Civitas, Madrid, 1988, pág. 95).

(Registro Judicial, febrero de 1991, págs. 1-5)

Sobre el mismo principio, también son consultables los Autos de 14 de enero

y 1° de febrero, ambos de 1991, expedidos por la Sala Tercera (Cfr. Registro Judicial de enero de 1991, págs. 41-46 y febrero de 1991, págs. 2-5).

Como se indicó antes, la licencia provisional otorgada a CELLULAR VISION PANAMA, S. A. "para operar una estación de televisión y utilizar las respectivas frecuencias" tenía una duración de seis (6) meses prorrogables, término dentro del cual la interesada debía aportar la información descrita en el artículo 7 de la derogada Ley 36 de 1980, que se citó como violado. Según el artículo 8 ibídem, recibida dicha información, el Ministerio de Gobierno y Justicia disponía de un "de un plazo de dos meses para conceder o negar la licencia definitiva para uso de canales de televisión". Al examinar el contenido del cuerpo legal citado se advierte que ninguno de sus preceptos establecen nada en cuanto a la posibilidad de revocar la respectiva licencia temporal antes del vencimiento de ese término por razón de la manifiesta inobservancia del "interés público". Sin embargo, el interpretar el citado precepto legal de conformidad con el citado artículo 256 de la Carta Fundamental, que establece que "las concesiones sobre medios de comunicación deben inspirarse en el interés público", la Sala concluye que la observancia de ese término de seis (6) meses sólo era posible en la medida en que la concesión otorgada a CELLULAR VISION PANAMA, S. A., constitutiva de un derecho subjetivo, estuviese conforme con el interés público, es decir, que no fuese contraria a éste. Y es que, así como la Ley 36 de 1980 establecía las condiciones y requisitos necesarios para obtener una licencia para operar una estación de televisión, la Constitución Política, como norma suprema del Estado, también exigía y aun exige en su artículo 256, que este tipo de concesiones sean conformes con el interés público. No siendo ello así en el caso de la concesión otorgada a CELLULAR VISION PANAMA, S. A., por las razones que se han expuesto, la Sala estima que la entidad demandada podía válidamente revocar el Resuelto N° 552 de 1996 con el fin de preservar o garantizar de forma inmediata la efectividad del "interés público" que debe inspirar todas las concesiones sobre medios de comunicación.

Si bien la concesión otorgada a CELLULAR VISION PANAMA, S. A. significaba para ésta el otorgamiento de un derecho subjetivo, no cabe la menor duda de que el interés público al que se ha hecho referencia, debía prevalecer sobre el interés particular de esta empresa, en atención al principio constitucional de "primacía o preeminencia del interés público o social sobre el interés particular", consagrado en el artículo 46 de la Carta Fundamental. La Sala Tercera se refirió a este principio en su Sentencia de 26 de enero de 1995, en el cual declaró que no eran ilegales los artículos 16 y 17 del Decreto Ejecutivo N° 124 de 1990, por el cual se prohibió temporalmente la exportación de larvas, post-larvas, reproductores salvajes de camarones y de poliquetos. En este caso la Sala estimó, con fundamento al artículo 46 de la Carta Fundamental, "que el interés público debe prevalecer sobre el potencial perjuicio que pudiera sufrir la empresa demandante", la cual, precisamente, se dedicaba a la exportación de las aludidas especies (Cfr. Registro Judicial de enero de 1995, págs. 320-323).

La Sala estima así, con apoyo en los preceptos constitucionales citados, que el Ministerio de Gobierno y Justicia podía revocar la concesión otorgada a CELLULAR VISION PANAMA, S. A. mediante el Resuelto N° 552 de 1996, habida cuenta de la urgente necesidad de restablecer y preservar el interés público claramente desconocido desde el momento en que dicho Ministerio dio a esta empresa una concesión sobre cien (100) frecuencias sin que todas fueran formalmente solicitadas y setenta y cinco (75) de éstas carecían del estudio del Departamento Técnico de Telecomunicaciones que garantizara su viabilidad técnica. Además, se otorgó la concesión por un término superior al permitido por la Ley 36 de 1980. A ello debe agregarse, que la decisión adoptada por dicho Ministerio evitó una afectación aún mayor al interés público o colectivo, dadas las graves consecuencias que se hubiesen derivado tanto para el Estado como para los concesionarios y sus clientes, por la utilización de parte de CELLULAR VISION PANAMA, S. A. de segmentos de frecuencias destinadas a servicios de telecomunicaciones distintos del servicio de televisión, según la reglamentación que el Ente Regulador de los Servicios Públicos estaba por adoptar, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 31 de 1996.

El principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, como se sabe, tiene como fundamento esencial un interés particular o subjetivo, materializado en un derecho reconocido a favor del particular. En el presente caso, en el que la concesión otorgada a la sociedad demandante era manifiestamente contraria al interés público, aquél interés no puede estimarse como argumento suficiente para sostener la irrevocabilidad del Resuelto N° 552 de 1996 porque, como se ha dicho, en las concesiones para la utilización de los medios de comunicación el interés público debe prevalecer sobre el interés privado. La decisión contenida en el Resuelto demandado, aun cuando considera otros motivos que no es del caso examinar, se fundamenta, precisamente, en el citado artículo 256 de la Constitución Política, que establece que las concesiones para la utilización de los medios de comunicación deben inspirarse en el bienestar social y el interés público, el cual, a su vez, debe prevalecer sobre el interés privado o particular, por disposición expresa del artículo 46 constitucional.

Por las razones expuestas, 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 el Resuelto N° 553 de 13 de septiembre de 1996 ni el acto confirmatorio, expedidos por el Ministro de Gobierno y Justicia, y NIEGA las restantes pretensiones formuladas en la demanda.

Notifíquese

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) HIPÓLITO GILL SUAZO
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ALMA CORTÉS, EN REPRESENTACIÓN DE PROCESADORA MARPESCA, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA DM-1069-2000, DE 29 DE MAYO DE 2,000, EMITIDA POR EL MINISTRO DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, DIECISEIS (16) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La licenciada Alma Cortés, actuando en nombre y representación de PROCESADORA MARPESCA, S. A., ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Nota DM-1069-2000, de 29 de mayo de 2,000, emitida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

Entre las pretensiones formuladas en la demanda figura la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado, en atención a los principios de *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. Sustenta solicitud en los términos que transcribimos a continuación:

"De no atenderse esta solicitud especial, observándose la existencia o apariencia de un buen derecho, por cuanto esta (sic) debidamente acreditada la violación directa de nuestro ordenamiento jurídico interno en perjuicio de los particulares a los cuales se está sometiendo ilegalmente a cumplir con estas disposiciones apartadas del derecho.

Obviamente, la provocación de perjuicios notoriamente graves en contra de los particulares afectados por esta reglamentación contraria a la Constitución y a la Ley, cuya ilegalidad es ostensible y de difícil reparación, ya que al ser ilegal este Acto Adminis-