

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA GUERRA Y GUERRA EN REPRESENTACIÓN DE UTRACOLPA, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULAS, POR ILEGALES, LAS RESOLUCIONES N° 31 Y N° 31-1, AMBAS DICTADA EL 20 DE ABRIL DE 1995, POR EL DIRECTOR NACIONAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE DEL MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

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

VISTOS:

La firma Guerra y Guerra, actuando en nombre y representación de UTRACOLPA, S. A., ha interpuesto recurso contencioso administrativo de nulidad, para que se declare nulas, por ilegales, las Resoluciones N° 31 y 31-1, proferidas el 20 de abril de 1995, por el Director Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Admitida la demanda se corrió en traslado a la señora Procuradora de la Administración quién emitió su Vista Fiscal N° 07 de 8 de enero de 1997, en la que opinó que no son ilegales los actos administrativos impugnados por la parte actora (fs. 45 a 53). También se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, quién lo hizo en su Nota ALT N° 205/96 de 3 de diciembre de 1996 (fs. 43 y 44).

Se abrió el negocio a pruebas y se acogieron las documentales presentadas por la parte actora (f. 54).

Evacuados los trámites de Ley, la Sala procede a resolver la presente controversia, previas las siguientes consideraciones.

En las Resoluciones N° 31 y N° 31-1, de 20 de abril de 1995, el Director Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre acogió favorablemente la solicitud de Expreso Panamá-Colón Centro América, S. A. y dejó constancia del derecho de esta sociedad a la concesión de la ruta Panamá Colón y viceversa en las modalidades de transporte regular y expreso, en la que han prestado el servicio; estableció como punto de origen o partida de la ruta de la ciudad de Colón hacia Panamá, la Terminal de Transporte de Colón ubicada entre Calle 13 y Avenida Bolívar y como punto de retorno, la Piquera de Calle "P", Corregimiento de Calidonia; preservó los itinerarios, horarios y frecuencias de salidas utilizados hasta la fecha en la prestación del servicio en la ruta concesionada indicando que debían mantenerse hasta tanto el Ente Regulador los modifique; y finalmente, acogió la renuncia expresa de los veintinueve concesionarios solicitantes de pertenecer a las sociedades UTRACOLPA, S. A. y Ruta Expreso Colón Panamá Colón, S. A.

La firma forense Guerra y Guerra señala que las Resoluciones N° 31 y N° 31-1 de 20 de abril de 1995, violan los artículos 18, 19 y 27 de la Ley N° 14 de 1993, y el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N° 186 de 28 de junio de 1994.

Expresa la recurrente que las resoluciones impugnadas violan, en forma directa, por comisión, el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, porque desconocen el trámite que consagra, ya que la solicitud que las motivó fueron extemporáneas por no ser presentada dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley y porque ninguno de los concesionarios o prestatarios del servicio público de transporte terrestre de pasajeros que solicitaron la concesión de la ruta Panamá Colón y viceversa, se encontraban dentro de los supuestos fácticos exigidos por esa norma. Por ello considera que la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre desconoció los derechos previamente adquiridos por Utracolpa, S. A., sociedad en la que estaban plenamente integrados y representados conforme a la Ley 14 de 1993, los trasportistas que solicitaron la expedición de las resoluciones N° 31 y 31-1 ahora impugnadas.

El artículo 18 de la Ley 14 de 1993 preceptúa:

"Los transportistas que actualmente presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas

modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio en forma definitiva, reconociéndosele el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismos. Los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no están organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley."

La señora Procuradora de la Administración manifestó que las Resoluciones N° 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995 sí cumplieron a cabalidad con el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, porque los integrantes de la sociedad Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A. venían prestando el servicio en la ruta asignada, pero amparados bajo otra persona jurídica a la que renunciaron por decisión propia para conformar una nueva, tal como lo faculta el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, según el cual deberá hacerse en un plazo de seis meses a partir de la vigencia de la ley, para que se les reconozca el derecho de concesión de la línea, ruta o piquera.

El artículo 18 de la Ley 14 de 1993 se refiere al reconocimiento del derecho de concesión a los transportistas que prestaban el servicio cuando la Ley entró en vigencia y estaban organizados como personas jurídicas, y al reconocimiento del derecho de concesión a los transportistas que también prestaban el servicio cuando entró en vigencia la Ley, pero que no estaban organizados como personas jurídicas, a quienes les dió un plazo de seis meses a partir de la promulgación de la Ley para agruparse en sociedades. Además este derecho de concesión puede adquirirse por nuevos transportistas que quieran prestar el servicio de transporte terrestre público. Estos últimos deben cumplir con los requisitos establecidos por la Ley y sus reglamentos (artículo 27 de la Ley 14 de 1993).

Consta en autos que los transportistas que se organizaron bajo la persona jurídica denominada Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A. venían prestando el servicio de transporte público terrestre de pasajeros al momento de entrar en vigencia la Ley 14 de 1993, pero bajo la organización denominada Utracolpa, S. A., quien ya tenía derecho a la concesión. Posteriormente, en los primeros meses de 1994 decidieron organizarse bajo la sociedad Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A. creada en el año de 1991 (f. 170 del expediente administrativo), persona jurídica que solicitó la concesión de las ruta Panamá Colón y viceversa en las modalidades de transporte regular y expreso, otorgadas mediante las resoluciones ahora impugnadas.

Los transportistas solicitantes listados en las Resoluciones N° 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995, ya prestaban el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en la ruta Panamá Colón Centro América, S. A. y por ello se les permitió seguir prestándolo definitivamente, reconociéndosele el derecho de concesión a la persona jurídica bajo la cual se organizaron, o sea a la sociedad Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A.

Para el reconocimiento del derecho de concesión, el artículo 18 de la Ley 14 de 1994 exige a los prestatarios del servicio que se organicen como persona jurídica dentro de los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia el 27 de noviembre de 1993. A pesar de lo dispuesto en la ley, el Ministerio de Gobierno y Justicia dictó el Resuelto N° 397 de 5 de noviembre de 1993 (fundamento de las resoluciones N° 31 y 31-1) cuyo artículo quinto establecía hasta el 31 de mayo de 1994 como fecha límite para la presentación, ante el Ente Regulador, de las solicitudes de concesiones de líneas, rutas o piqueras de los transportistas constituidos en personas jurídicas conforme a la Ley 14 de 1993 y esta fecha límite fue extendida hasta el 31 de agosto de 1994 por el Resuelto Ministerial N° 153 de 31 de mayo de 1994.

La sociedad Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A., acreditó su organización como empresa dedicada al negocio del transporte público con la finalidad de prestar este servicio en la ruta Panamá Colón y viceversa y de solicitar la concesión respectiva al Ente Regulador desde el 26 de febrero de 1994, en que se celebró una reunión extraordinaria de accionistas, y el acta de esta reunión fue protocolizada el 31 de marzo de 1994 (fs. 37 a 39 del expediente

administrativo). El 14 de marzo de 1994, el representante legal de la sociedad Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A. confiere poder al abogado Alejandro Pérez para que tramite la solicitud de concesión de la Ruta Panamá Colón y viceversa, presentando el poder ante Notario el 6 de abril de 1994 (f. 176 del expediente administrativo). El 18 de agosto de 1994 los solicitantes listados en las Resoluciones N° 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995, firmaron expresando su consentimiento como afiliados a la sociedad Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A. para solicitar la concesión en la ruta Panamá Colón y viceversa (fs. 157 a 159 del expediente administrativo).

Los transportistas que ya prestaban el servicio de transporte al momento de dictarse la Ley 14 cumplieron a tiempo con el requisito de agruparse u organizarse bajo la sociedad Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A. Esta persona jurídica cumplió dentro del plazo permitido con la obligación de acreditar su personería y con la presentación de los documentos y requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho a la concesión de la ruta al momento de solicitarla.

Mediante Sentencia de 7 de mayo de 1998, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declaró nulos, por ilegales, el Resuelto N° 397 de 5 de noviembre de 1993 y el Resuelto N° 153 de 31 de mayo de 1994, por considerar que no son actos administrativos idóneos para reglamentar la Ley 14 de 1993. Sin embargo las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo tienen efectos hacia el futuro y no hacia el pasado, y como las Resoluciones N° 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995 fueron proferidas, fundamentándose en el Resuelto N° 397 de 1993 modificado por el Resuelto N° 153 de 1994, con anterioridad a la sentencia de 7 de mayo de 1998, entonces las situaciones jurídicas surgidas durante la eficacia del acto declarado ilegal, no pueden ser invalidadas por la declaratoria de nulidad.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia dictada el 14 de junio de 1995, explicó los efectos de la declaratoria de nulidad en el plano de la legalidad, tratándose de sentencias contencioso administrativas de nulidad, así:

"Sobre el particular es indispensable resaltar que la simple declaratoria de nulidad, es decir, las que se decretan dentro de las demandas Contencioso Administrativo de Nulidad como acción popular producen solamente efectos ex-nunc (hacia el futuro), más no ex-tunc (hacia el pasado) por lo que sus consecuencias no se retrotraen al período o tiempo anterior a la publicación de la declaratoria de nulidad." (Registro Judicial de junio de 1995, pág. 474)

La representante judicial de la actora indicó que el artículo 19 de la Ley N° 14 de 1993 fue erróneamente interpretado, ya que su redacción literal establece que los contratos de concesión definitivos serán preparados por el Ente Regulador, cumpliendo primero a cabalidad lo exigido en el artículo 27 de la Ley 14 de 1993 en concordancia con el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N° 186 de 28 de junio de 1993, los cuales hacen relación precisa y directa con el acto de licitación pública conforme el Código Fiscal, por tanto, la interpretación que ha hecho la autoridad demandada, o sea el Director, en cuanto a que es su potestad exclusiva y excluyente otorgar la concesión de rutas, piqueras o líneas, es contraria al Derecho Administrativo.

La representante del Ministerio Público indicó que la demandante interpretó erróneamente el texto del artículo 19 de la Ley 14 de 1993, porque su sentido literal establece que el Ente Regulador preparará los contratos de concesión definitiva, tomando en consideración una serie de requisitos y aspectos técnicos que sí fueron tomados en cuenta por el Director Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, como representante legal del Ente Regulador, al dictar las Resoluciones N° 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995.

A juicio de esta Sala no se violó el artículo 19 de la Ley N° 14 de 1993, norma que establece que corresponde al Ente Regulador (según el artículo 6 de la Ley 14 de 1993 es la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre DNTTT) preparar el contrato de concesión definitiva, por lo cual su Director está

legalmente facultado para emitir los contratos de concesión definitivos, tal como lo hizo en el caso de las Resoluciones N° 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995. En cuanto a la aplicabilidad del artículo 27 de la Ley 14 de 1993, como procedimiento obligatorio que debe preceder a la expedición de los actos administrativos impugnados, esta Superioridad se referirá al analizar el cargo de violación de la citada norma.

Consideró la parte actora que el Ente Regulador violó en forma directa, por omisión, el artículo 27 de la Ley N° 14 de 1993, que a la letra establece:

"Artículo 27. Cuando se necesiten crear nuevas líneas, rutas o piqueras y hayan varias ofertas sobre las mismas, las concesiones se adjudicarán a las personas naturales o jurídicas que, además de ofrecer cumplir con todos los requisitos contenidos en el pliego de especificaciones y cargos, demuestren en forma efectiva ser los más calificados para cumplir las obligaciones que se derivan del otorgamiento de la concesión.

En igualdad de condiciones se preferirá a quienes aparezcan registrados como concesionarios de otras líneas dentro de la misma ruta o de las rutas o piqueras adyacentes, que pudieran verse afectados y hubieran cumplido cabalmente con los términos y condiciones de sus concesiones.

Las concesiones de líneas, rutas o piqueras serán adjudicadas sólo a los nacionales panameños."

Al explicar la violación del precitado artículo 27, la demandante señaló que la presentación de solicitudes de personas jurídicas a la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre para obtener una concesión de ruta, línea o piquera, no es según la Ley 14 de 1993 el mecanismo suficiente para generar el trámite o procedimiento dirigido a obtenerla, porque ella establece que se adjudicarán a las personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos contenidos en el pliego de especificaciones y cargos y demuestren plenamente ser los más calificados para cumplir con las obligaciones que se derivan del contrato de concesión.

Finalmente, el representante judicial de Utracolpa, S. A. manifestó que el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N° 186 de 28 de junio de 1994, reglamentario de la Ley N° 14 de 1993, fue violado directamente por omisión, porque si el Ente Regulador consideraba que existían varias ofertas y la necesidad real de acceder a la concesión de una nueva ruta, línea o piquera, debió convocar a una licitación pública conforme al procedimiento establecido en el Código Fiscal para esta clase de contratación pública.

El artículo 16 del Decreto Ejecutivo 186 de 28 de junio de 1994, establece que:

"Artículo 16: Para los efectos de las licitaciones públicas que han de efectuarse ante la eventualidad de concesiones de líneas, rutas o piqueras, todo el procedimiento de la misma se ajustará a los términos preceptuados en el Código Fiscal y en atención a las condiciones que desarrolla el artículo 27 de la misma ley."

La señora Procuradora de la Administración opinó que no se violaron los artículos 27 de la ley 14 de 1993 y 16 del Decreto Ejecutivo 186 de 1994, porque como no se trata de una concesión de ruta nueva, no es preciso celebrar el acto de licitación pública, ya que la intención del Ente Regulador en las Resoluciones 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995 es reconocer a los concesionarios de la ruta agrupados en una nueva persona jurídica, el derecho a continuar prestando sus servicios, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y los reglamentos.

La Sala coincide con el criterio de la señora Procuradora de la Administración en cuanto a que los actos impugnados no violan el artículo 27 de la Ley 14 de 1993, ni del artículo 16 del Decreto Ejecutivo N° 186 de 28 de junio

de 1994, porque las Resoluciones N° 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995, dictadas por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre del Ministerio de Gobierno y Justicia, no crean una nueva ruta sino que reconocen el derecho a la sociedad Expreso Panamá Colón, Centro América, S. A., para operar en la ruta existente, la que hasta ese momento sólo había sido explotada por transportistas miembros de la sociedad Utracolpa, S. A., a la cual pertenecían los socios de Expreso Panamá, Colón, Centro América, S. A.

Así las cosas, no se requería la celebración de una licitación pública por no tratarse de la creación de una nueva línea, ruta o piquera.

Por las razones expuestas, las Resoluciones N° 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995 no violan los artículos 18, 19 y 27 de la Ley 14 de 1993, ni el artículo 16 del Decreto Ejecutivo N° 186 de 1993, y por tanto no son ilegales.

De consiguiente, 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 SON ILEGALES, las Resoluciones N° 31 y N° 31-1 de 20 de abril de 1995, proferidas por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

=====  
 =====  
 =====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR TAPIA, LINARES Y ALFARO, EN REPRESENTACIÓN DE CONSORCIO CAMARONERO DE PARITA, S. A., PARA QUE SE DECLARE LA NULIDAD DEL CONTRATO NO. AG-0011-98, DE 4 DE JUNIO DE 1998, SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS RENOVABLES Y CAMARONES Y ESTANQUES, S. A. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTITRES (23) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (1999).

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

VISTOS:

Camarones y Estanques, S. A., representados judicialmente por la firma forense Tapia, Linares y Alfaro, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad, solicitando la declaratoria de nulidad del Contrato AG-0011-98 de 4 de junio de 1998, suscrito entre el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (IN. RE. NA. RE.) y Camarones y Estanques, S. A.

Los apoderados de la sociedad demandante solicitan al Magistrado Sustanciador que, previa a la admisión de la demanda, pida a la Autoridad Nacional del Ambiente, antes I. N. RE. NA. RE., copia autenticada del Contrato AG-0011-98 de 4 de junio de 1998, suscrito entre el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (I. N. RE. NA. RE.) y Camarones y Estanques, S. A., mediante el cual se otorgó en arrendamiento un área ubicada en las Zonas de Desarrollo No. 1 y 2 del Parque Nacional de Sarigüa, Distrito de Parita, Provincia de Herrera, para la construcción de estanques de cría de camarones, canales de abastecimiento y desagües, estación de bombeo e infraestructura básica para la operación de un proyecto de desarrollo acuícola.

La firma forense manifiesta que pese a varios intentos por obtener de la institución la autenticación del citado documento no ha sido posible, y adjunta como prueba que realizó los trámites tendentes a obtenerla, escrito visible a fojas 5 del expediente.

El artículo 46 de la Ley 135 de 1943, dispone que el Magistrado Sustanciador puede solicitar, antes de admitir la demanda, y cuando así lo solicite el recurrente con la debida indicación de la oficina correspondiente,