REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN

Tipo de Norma: FALLO

Número: 1 *Referencia:* FALLO Nº 1

Año: 1995 *Fecha(dd-mm-aaaa):* 05-10-1995

Titulo: POR EL CUAL SE DECLARA ILEGAL EL ARTICULO 14 DEL DECRETO EJECUTIVO Nº 166 DE 28 DE JUNIO DE 1993, DICTADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y EL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA PARA REGLAMENTAR LA LEY Nº 14 DE 26 DE MAYO 1993 POR LA CUAL SE REGULA...

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 22900 *Publicada el:* 27-10-1995

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL, DER. ADMINISTRATIVO

Palabras Claves: Transporte colectivo, Transporte selectivo, Sentencias y fallos judiciales

Páginas: 12 *Tamaño en Mb:* 1.642

Rollo: 114 *Posición:* 78

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
FALLO DE 5 DE OCTUBRE DE 1995

Entrada No. 310-93A
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por la firma forense ASESORES JURIDICOS ASOCIADOS, en representación de EXPRESO VERAGUENSE, S.A., para que se declare nulo por ilegal, el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 186 de 28 de junio de 1993, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESHI DE AGUILERA.,

Panamá, cinco (5) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

V I S T O S:

La firma forense ASESORES JURIDICOS ASOCIADOS, actuando en nombre y representación de EXPRESO VERAGUENSE, S.A., ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 186 de 28 de junio de 1993, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, para reglamentar la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, mediante la cual se regula el Transporte Terrestre Público de Pasajeros y se dictan otras disposiciones.

Admitida la presente demanda se ordenó correrle traslado al señor Procurador de la Administración quién contestó la demanda mediante la Vista Fiscal No. 62 de 9 de febrero de 1994, y se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

Al rendir su informe este funcionario manifestó lo siguiente:

> *"....*
> *El Decreto Ejecutivo No. 186 de 28 de junio de 1993, nace de la responsabilidad del Organo Ejecutivo, como Ente Regulador en la ejecución de la Ley 14, con miras a brindarle a la ciudadanía un servicio público de transporte terrestre de pasajeros, asegurando los derechos del usuario y*

transportista.

Con esta disposición legal se garantiza el derecho de los transportistas que actualmente prestan el servicio de transporte público, cumpliendo con uno de los principios rectores de la Ley, que es el de fomentar en los transportistas la consolidación y constitución de organizaciones conformadas en una sola unidad administrativa, lo cual le permite al Ente Regulador establecer las normas para el mejor funcionamiento de una ruta, línea o piquera, y poder por medio de estudios técnicos estadísticos determinar las unidades requeridas para una ruta determinada y acorde al crecimiento demográfico de la población a la que se le prestará el servicio. Las mismas serán las responsables ante el Ente Regulador por las frecuencias de salidas, tarifas y unidades, y así al incumplirlas, el Estado podrá aplicar las sanciones correspondientes.

Al darse un conflicto de intereses el Estado como garante del interés público y el bienestar social tiene la obligación constitucional de garantizar la prestación del servicio de manera eficiente y segura, tal como se establece en el artículo 256 de nuestra Carta Magna...

El contrato de concesión definitivo le permitirá al Ente Regulador mantener el control, el orden y seguridad de funcionamiento de la prestación por parte de la persona jurídica. Sabiamente el artículo 14 del Decreto 186, en su párrafo final determina que esta consolidación no afectará en su patrimonio a ninguno de los concesionarios.

El Estado al emitir este Decreto ha cumplido con los objetivos cardinales de la Ley 14 de 26 de mayo 1993, al fomentar en el transportista distintas formas de organización para una mejor prestación del servicio y el mejoramiento económico de los concesionarios". (fs. 49-51).

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

La parte actora estima que el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 186 de 28 de junio de 1993, viola los artículos 18, 21 y 24 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993.

El demandante considera violado el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, de manera directa por omisión, porque esta norma garantiza a los transportistas que actualmente prestan el servicio de transporte terrestre público en sus distintas modalidades, seguir prestándolo en forma definitiva, a la vez que reconoce el derecho de concesión individualizada, a las personas jurídicas ya organizadas, dándole un término a aquellos prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros, que no estuvieren organizados como personas jurídicas, a fin de que se constituyan como tal. Sin embargo, el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 186 pretende añadir la condición de que todo concesionario o persona jurídica que preste el servicio de transporte en una misma línea, ruta o piquera debe organizarse y constituirse en una sola organización, conformada por una persona jurídica en cualquiera de sus modalidades. Esta adición considera la parte actora está viciada de nulidad, porque la potestad reglamentaria que ejerce el Ejecutivo (Ministerio de Gobierno y Justicia) es limitada y so pretexto de interpretar la Ley, lo cual tampoco puede hacer, no le es dable ampliar o restringir el sentido de la Ley, introduciendo nuevos elementos o condiciones, porque no estaría entonces reglamentando, sino legislando en detrimento del principio de separación de los poderes (fs. 41).

De igual forma el demandante estima que el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 186 viola directamente por comisión, el artículo 21 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, porque mientras este se refiere directamente a un contrato de concesión, teniendo en cuenta la individualidad de los mismos, conforme el sentido y dirección concordante

que guarda y persigue la Ley, el Decreto Ejecutivo No. 186 de 1993, instrumento legal secundario, se refiere a la consolidación de tales organizaciones. Esto en opinión de la parte actora rompe con el principio de que lo accesorio, el Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 186 de 28 de junio de 1993), debe seguir la suerte de lo principal que es la Ley No 14 de 26 de mayo de 1993, de la cual se origina y debe obedecer como parte integrante (fs. 42).

Señala también que el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 186 de 1993, viola directamente por comisión, el artículo 24 de la Ley 14 de 1993, porque el Ejecutivo al reglamentar esta Ley, debió atender su contexto antes de introducir en el artículo 14 del Decreto reglamentario el elemento de la consolidación (fs. 43).

Finalmente la parte actora indica, con referencia a este cargo de violación que, si es la voluntad del legislador darle garantía plena a las concesiones definitivas, ese derecho debió mantenerse inalterable en toda su extensión, sin poder ser sometido a condiciones reglamentarias distintas, porque el Ejecutivo tenía limitadas sus facultades al expedir un instrumento que complementa la ley, ya que el artículo 24 de la Ley No. 14 de 1993, tiende a guardar el orden y asegurar los derechos de las organizaciones concesionarias definitivas; muy por el contrario el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 186 de junio de 1993, se excede en su función y adiciona al funcionamiento de esa organización, la condición de la solidarización que, fuera de no ser contemplada por la ley No. 14 de 1993, en los artículos señalados como violados, resulta viciada de ilegalidad, y por ende, crea y provoca situaciones conflictivas en su aplicación práctica, advertidas con antelación

por el legislador.

El señor Procurador de la Administración en su Vista Fiscal No. 62 de 9 de febrero de 1994, al referirse a los anteriores cargos de violación, señaló que por estar íntimamente relacionados entre sí los analizaría en su conjunto.

El representante del Ministerio Público indicó que, con arreglo a la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993 (mediante la cual se regula el transporte terrestre público de Pasajeros y se dictan otras disposiciones) el servicio público de transporte terrestre en la República de Panamá está sujeto a ciertas condiciones y el ente regulador conserva ciertas atribuciones. Agrega también que, la concesión del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, tal como ha sido concebida en la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, involucra varios aspectos entre los cuales el señor Procurador destaca los siguientes:

> "1. La concesión definitiva será otorgada por el Ente Regulador, en base a ciertos parámetros (artículo 19).
> 2. La intervención del Ente Regulador para asegurar la operación eficiente del servicio cuando en una misma ruta converjan varias líneas de transporte (artículo 21).
> 3. Los derechos y obligaciones del concesionario y concedente, la facultad del Ente Regulador en la fiscalización e inspección de los servicios propios de la concesión (artículo 22).
> 4. La potestad de que goza el ente Regulador para reglametnar el sistema tarifario (artículo 23).
> 5. La accesibilidad que tendrán los concesinarios con el Ente Regulador, para la modificación de los reglamentos internos de operación, disciplina y control (artículo 25).
> 6. Se establecen las causales de terminación del contrato de concesión (artículo 28) (fs. 62-63).

El señor Procurador de la Administración señaló que con base en lo anterior, el Ente Regulador tiene ciertas

atribuciones que están contempladas en la Ley No. 14 de 1993, por lo que es claro que la intervención de Ministerio de Gobierno y Justicia emana de la propia Ley de Transporte vigente en nuestro país. Sin embargo, en el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 186, el Ministerio de Gobierno y Justicia se extralimitó al reglamentar el servicio de la concesión de transporte terrestre público selectivo y colectivo de pasajeros, estipulado en la Sección II del Capítulo IV de la Ley 14 de 16 de mayo de 1993. Esto es así porque se impone a las personas jurídicas que prestan el servicio en una ruta específica, la formación de una sola organización "que debe estar conformada por una persona jurídica en cualquiera de sus modalidades" (fs. 64), desconociendo por completo lo estipulado en el artículo 18 de la Ley de transporte.

Por lo tanto, en opinión del señor Procurador, siendo la Ley No. 14 de 1993 una norma de superior jerarquía en relación con el Decreto Ejecutivo No. 186, este no puede contradecir lo estipulado en la Ley de transporte Terrestre Público de Pasajeros actualmente vigente en nuestro país. El Decreto Ejecutivo No. 186 de 1993, al introducir un elemento de obligatorio cumplimiento que la Ley había declarado expresamente no obligatorio para quienes estuviesen operando bajo organización de persona jurídica una ruta, desconoce completamente la dispensa de este requisito que otorga la Ley violando de esta manera la potestad reglamentaria concedida por la norma legal.

Para resolver la controversia planteada en el presente proceso mediante el cual se pretende que se declare la ilegalidad de uno de los artículos de un Decreto Ejecutivo emitido por el Presidente de la República y el Ministro de

Gobierno y Justicia, en ejercicio de la potestad reglamentaria establecida en el numeral 10 del artículo 179 de la Constitución Nacional, la Sala debe proceder a confrontar el artículo atacado del reglamento que pertenece a la categoría de los de ejecución de las leyes, con los artículos de la ley reglamentada que se estima violados.

En la resolución de 29 de octubre de 1991, dictada en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por el licenciado Luis A. Shirley, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo Nº 14 de 7 de mayo de 1990, expedido por el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, la Sala Tercera de la Corte expresó lo siguiente:

> *"Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.*
>
> *Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan...*
>
> *II.- Los límites de la potestad reglamentaria.*
>
> *La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de "la reserva de la Ley" como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.*
>
> *Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para*

su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento...

La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria." (Registro Judicial de octubre de 1991, página 145).

También resulta oportuno transcribir lo expresado sobre esta materia por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia dictada el 8 de febrero de 1993, para resolver el proceso de inconstitucionalidad promovido por la licenciada Edisa Flores de De la Rosa, en contra de los artículos 1 y 4 del Decreto Nº 65 de 3 de marzo de 1990, emitido por el Contralor General de la República. En dicha resolución esta Corporación de Justicia expresó:

"También existen límites de la potestad reglamentaria que pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder. Por último, estarían algunos límites que se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos que, según el tratadista español Fernando Garrido Falla, "no pueden derogar ni modificar el contenido de las leyes formales ni de otros reglamentos dictadas por autoridad de mayor jerarquía; los reglamentos independientes no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares, no deben regular cuestiones que por su naturaleza pertenezcan al campo jurídico

privado y los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos" (Tratados de Derecho Administrativo, Volúmen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242)." (Registro Judicial de febrero de 1993, página 39)

Como se expuso en los citados precedentes, la potestad del Organo Ejecutivo para reglamentar cualquier ley dictada por el Organo Legislativo, se limita a la de desarrollarla dentro de los límites establecidos por la propia ley, para hacer viable su aplicación, sin cambiar su sentido, ni aumentar o disminuir su radio de acción. Esto es así porque el reglamento es de inferior jerarquía que la ley, y no puede reformarla en forma alguna, sólo puede regularla para facilitar su ejecución.

La Sala comparte el criterio expresado por el señor Procurador de la Administración en su Vista Fiscal, en cuanto a que el artículo 14 del Decreto Ejecutivo Nº 186 de 1993, desconoce lo preceptuado en la Ley Nº 14 de 1993, del Transporte Terrestre Público de Pasajeros, porque el artículo 18 de la Ley Nº 14, considerado por la parte actora como violado, preceptúa que los transportistas que en la actualidad presten el servicio de transporte 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 las cuales estén organizados, y agrega que, aquellos transportistas que no estén organizados como personas jurídicas, deben hacerlo dentro de un plazo de seis (6) meses luego de la entrada en vigencia de esta Ley.

Por su parte, con el artículo 14 del Decreto Ejecutivo Nº 186 de 1993, se pretende que si varios concesionarios o

transportistas organizados en personas jurídicas prestan el servicio en una misma línea, ruta o piquera, procedan en el mismo término (refiriéndose a los seis meses señalados en el artículo anterior), a consolidarse y constituir una sola organización que debe estar conformada por una sola persona jurídica en cualquiera de sus modalidades, para organizar adecuadamente la prestación del servicio, y agrega que, esta consolidación no afectará los patrimonios o la individualidad social de cada una de las concesionarias para los efectos de la administración de las líneas, rutas o piqueras.

Como se desprende de la confrontación de estos dos artículos, el artículo 14 del Decreto Ejecutivo Nº 186 de 1993 exige un requisito adicional a los que exige la Ley a los concesionarios que presten servicio de transporte en una misma línea. Esto es así puesto que la ley sólo exige que los transportistas que presten dicho servicio se organicen bajo la modalidad de personas jurídicas, dentro de un período perentorio, para reconocerles el derecho de concesión, pero no les obliga, como sí lo hace el artículo 14 impugnado, a que a su vez estos concesionarios o personas jurídicas distintas, que ya gocen del derecho de prestar el servicio, se consoliden en una sola organización, tal como lo establece novedosamente el mencionado artículo 14 del decreto reglamentario.

Esta Sala en la resolución dictada el 26 de octubre de 1993, para resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos del artículo 14 del Decreto Ejecutivo Nº 186 de 28 de junio de 1993, expresó:

> *"Ocurre que en nuestro país, la constitución, trámite y formalidades para la organización de empresas consolidadas no están*

instituidas de manera típica en nuestro ordenamiento jurídico. Varias empresas puden ser accionistas de otra, pero por ello esta última no adquiere el carácter de consolidada en la forma de que trata el artículo 14 antes mencionado.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 251 del Código de Comercio preceptúa los siguiente:

"Artículo 251. ...

La ley no reconocerá la existencia de las sociedades que no estuvieren constituidas de acuerdo con los trámites y formalidades prescritos por ella; sin embargo, la nulidad del contrato de sociedad o la disolución de ésta no perjudicarán las acciones que correspondan a terceros de buena fe contra todos y cada uno de los asociados por razón de los negocios ejecutados por la compañía".

Resultando problemática la constitución de la persona jurídica de empresas consolidadas de que trata el artículo 14 antes citado podría resultar en nulidades y perjuicios que deben evitarse. En todo caso, al resolver sobre el fondo se dilucidará con mayor precisión este extremo.

..."

El artículo 14 del Decreto Ejecutivo Nº 186 de 1993, impone a los transportistas una forma de organización que, además de no estar contemplada en el artículo 18 de la Ley Nº 14 de 1993, no está regulada en ninguna norma de nuestro ordenamiento positivo, rebasando así, a juicio de la Sala, lo normado en el mencionado artículo 18, que pretende reglamentar.

La potestad reglamentaria es conferida al ejecutivo para desarrollar las leyes a fin de facilitar su ejecución, en beneficio del interés público. Esta facultad debe ejercerla el Ejecutivo sin abuso o desviación de poder, so pena de nulidad.

El artículo 15 del Código Civil preceptúa que las órdenes y demás actos ejecutivos de gobierno, expedidos en

ejercicio de la potestad reglamentaria no tienen fuerza obligatoria y no deben aplicarse cuando sean contrarias a la Constitución o a las leyes, y por su parte el artículo 757 del Código Administrativo establece que en caso de disposiciones contradictorias, prevalece la ley sobre el reglamento.

En mérito de lo expuesto, la Sala debe declarar que el artículo 14 del Decreto Ejecutivo Nº 186 de 1993 es violatorio del artículo 18 de la Ley Nº 14 de 1993, y no entrará a conocer del resto de los cargos de violación alegados por la parte actora, por ser inconducente esa labor.

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 ES ILEGAL, el artículo 14 del Decreto Ejecutivo Nº 186 de 28 de junio de 1993, dictado por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno y Justicia, para reglamentar la Ley Nº 14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dicta otras disposiciones.

NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

ARTURO HOYOS *EDGARDO MOLINO MOLA*

AVISOS Y EDICTOS

AVISO

De acuerdo a lo que establece el Artículo 777 del Código de Comercio, informo que mediante Escritura Pública número 9460 del día 20 de octubre de 1995, he vendido el establecimiento comercial denominado **SUPER MERCADO ALTOS DE LA PULIDA**, ubicado en Calle Principal La Pulida, S/N, corregimiento José D. Espinar.

José Chan Ng
PE-2-954
L-028-588-81
Tercera publicación

AVISO

Al tenor del Artículo 777 del Código de Comercio, al público aviso que mediante Escritura Pública Nº 9273, de la Notaría Undécima del Circuito de Panamá, y fechada del día 10 de octubre de 1995, he vendido al señor **MING SANG JOU WONG**, con cédula de identidad personal Nº PE-11-536, el negocio de mi propiedad denominado: **COMISARIATO**.