

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA NACIONAL
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: FALLO

Número: 360

Referencia: 360-07

Año: 2008

Fecha(dd-mm-aaaa): 15-05-2008

Título: (POR LA CUAL SE DECLARA QUE ES ILEGAL EL ARTICULO PRIMERO DE LA RESOLUCION AL-258 DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2005 Y ORDENA A LA AUTORIDAD DEL TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE A SUBSANAR LA OMISION EN LAS TARIFAS DE TAXIS EN CHIRIQUI, COCLE, COLON, Y VERAGUAS.)

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO

Gaceta Oficial: 26285-A

Publicada el: 20-05-2009

Rama del Derecho: DER. ADMINISTRATIVO

Palabras Claves: Tasa y tarifas, Transporte colectivo, Transporte

Páginas: 4

Tamaño en Mb: 0.349

Rollo: 564

Posición: 2490

Que el día 7 de marzo de 2008, y en cumplimiento del Acuerdo No.2-2004 de 30 de abril de 2004, **Albert Rojas Borges** ha presentado Solicitud Formal para obtener Licencia de Corredor de Valores, acompañada de los documentos exigidos por las leyes aplicables;

Que la solicitud en referencia, así como los documentos que la sustentan, fue analizada por la Dirección Nacional de Mercados de Valores e Intermediarios remitiendo correo electrónico con observación el 10 de marzo de 2008, el cual fue atendido a satisfacción,

Que según informe que reposa en el expediente de 8 de abril de 2008, la Dirección Nacional de Mercado de Valores no tiene objeciones al otorgamiento de la licencia solicitada;

Que, realizados los análisis correspondientes a lo interno de esta Institución, esta Comisión Nacional de Valores estima que **Albert Rojas Borges** ha cumplido con los requisitos legales de obligatorio cumplimiento para la obtención de la Licencia de Corredor de Valores.

RESUELVE:

PRIMERO: EXPEDIR, como en efecto se expide, **Licencia de Corredor de Valores** a **Albert Rojas Borges**, portador de la cédula de identidad personal No. E-8-40700.

SEGUNDO: INFORMAR a **Albert Rojas Borges** que está autorizado a ejercer actividades de negocios propias de la Licencia No. 389 que por este medio se le expide, sujeta al cumplimiento de las disposiciones legales del Decreto Ley No.1 de 8 de julio de 1999, Acuerdos Reglamentarios adoptados por esta Comisión Nacional de Valores y demás disposiciones legales aplicables a los Corredores de Valores.

Se advierte a la parte interesada que contra la presente Resolución cabe el Recurso de Reconsideración el cual deberá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la presente Resolución.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Decreto Ley No. 1 de 8 de julio de 1999 y Acuerdo No.2-2004 de 30 de abril de 2004.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Juan M. Martans

Comisionado Presidente

Yolanda G. Real S.

Comisionada Vicepresidente, a.i.

Rosaura González Marcos

Comisionada, a.i.

ENTRADA. No. 360-07

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el Lcdo. Giovanni A. Fletcher H., en representación de **PEDRO ACOSTA ISTURAIN**, para que se declare nula por ilegal, el Artículo Primero de la Resolución No. AL-258 del 9 de noviembre de 2005, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

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

Panamá, quince (15) de mayo de dos mil ocho (2008)

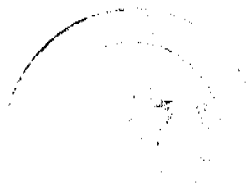
VISTOS:

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-258 de 9 de noviembre de 2005 emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Mediante el acto administrativo impugnado se establece la tarifa máxima autorizada de los viajes de transporte colectivo en distintas rutas de las provincias de Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas (fs. 14-16 del expediente).

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

La Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá -en adelante U.N.C.R.E.PA.- ha solicitado la nulidad del acto acusado, argumentando en lo medular que dicha actuación contraviene los artículos 24 y 25 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, que básicamente establecen:



a. Que 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; y

b. Que las instituciones de la administración pública están obligadas a **publicar**, antes de la celebración de cualquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la **modalidad** de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo. Al efecto señala básicamente, 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.

II. INFORME DE ACTUACIÓN DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Mediante Nota N° 560/07 DALTTT de 31 de julio de 2007, 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, la **entidad** demandada realizó los estudios técnicos y económicos necesarios para la revisión de tarifas y determinar si éstas **debían** 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; 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 cimenta en la Ley 48 de 2002, y en la Ley 6 de 22 de enero de 2002, denominada Ley de Transparencia. Añade, que el propósito de la incluir a un representante de los usuarios en la Junta Directiva es proporcionarle la oportunidad de participación a quienes **son** sujetos activos en el transporte, para tomar en cuenta sus posiciones y puntos de vista en todas las decisiones importantes, y así se hizo, por lo que estima que contrario a lo expresado por la parte actora, no se han vulnerado los textos invocados en la demanda.

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante la Vista Fiscal N° 750 de 4 de octubre de 2007, el colaborador de esta instancia judicial emitió concepto en relación al acto demandado, solicitando al Tribunal que se acceda a la **pretensión** contenida en la demanda.

En este sentido, el señor Procurador de la Administración sostuvo que la **participación** del representante de los usuarios en su calidad de miembro de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, para la toma de decisiones, no exime a la institución de la obligación de someter los **ajustes** de tarifas a alguna de las modalidades de participación ciudadana que contempla el artículo 24 de la Ley 6 de 2002. Al efecto indica:

"Sobre este punto, el artículo 24 es claro al establecer que las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, tienen la obligación de permitir la participación ciudadana, mediante alguna de las modalidades que prevé dicha Ley, en todos los actos de la Administración Pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos; señalando la norma, entre otros actos de esta naturaleza, la fijación de tarifas y tasas por servicios.

En este mismo sentido, el artículo 25 de la misma excerpta (sic) legal dispone que sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establecen como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública las siguientes: la consulta pública, la audiencia pública, foros y talleres y la participación directa en las instancias institucionales 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 se adoptará en cumplimiento del presente artículo, cosa que no se hizo en el proceso que se analiza para la probación del acto administrativo acusado de ilegal."

En virtud de lo expresado, solicita que se declare nulo el artículo primero de la Resolución AL-258 de 9 de noviembre de 2005, dictada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

DECISIÓN DE LA SALA TERCERA.

Una vez surtidos los trámites previstos en la ley, esta Superioridad **procede** a resolver la controversia, en los siguiente términos:



Se ha sostenido ante este Tribunal que el acto emitido por el Director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante el cual se establece la tarifa máxima autorizada de los viajes de transporte colectivo en distintas rutas de las provincias de Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas es ilegal, por desconocer el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002. Estos preceptos han establecido la participación ciudadana en las decisiones administrativas que puedan afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos, entre los cuales se encuentra la fijación de tarifas y tasas por servicios, así como la obligación de publicar la modalidad de participación ciudadana que se adoptará.

Las modalidades de participación ciudadana se encuentran listadas en 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 al 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).

El argumento central del demandante, es que ninguna de estas modalidades se cumplió al momento de aprobarse la tarifa máxima del transporte colectivo en la Resolución AL-258, argumento que es refutado por el ente demandado, indicando que la actuación censurada 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, y 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.

De cara a lo sostenido por las partes, resulta oportuno resaltar que el Decreto Ejecutivo N° 542 de 2003 es una norma reglamentaria 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, se observa ciertamente que el acto acusado 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".

Asimismo, 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 petionario, 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, es de hacer notar que las constancias de autos demuestran que ante la solicitud de revisión de tarifa que presentaron los transportistas, 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 Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas.

En adición a ello, no es posible soslayar que según lo que el propio ente demandado ha informado, 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; pero no por ser el representante designado por una organización social para participar en el acto de consulta ciudadana en la fijación de la tarifa máxima en las rutas de las provincias arriba señaladas.

En tales condiciones, el hecho que la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito 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, no tiene la virtud de relevar a la entidad de transporte, de cumplir con la modalidad establecida en el numeral 4 del artículo 25 de la Ley 6 de 2002.

Así lo señaló con toda claridad esta Corporación Judicial, en sentencia de 7 de mayo de 2007, al examinar la legalidad de una Resolución de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en la que similarmente se aprobaba la tarifa máxima autorizada para otras rutas de transporte público colectivo, en circunstancias prácticamente idénticas a las que ahora nos ocupan, y en la que destacó lo siguiente:

"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."

Como deriva de lo expresado, el Director de la Autoridad del Tránsito previa emisión del acto impugnado, debió no sólo emplear la reglamentación contenida en el Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003, para la fijación de tarifas, sino también las disposiciones sobre participación ciudadana que consagra un texto de superior jerarquía, cual es la Ley 6 de 22 de enero de 2002.



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 Chiriquí, Coclé, Colón 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 de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002 y acarrea la nulidad del acto administrativo demandado, 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 las rutas del transporte colectivo de pasajeros a que alude la Resolución No. AL-258 en su artículo primero.

En consecuencia, la Sala Tercera 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 primero de la Resolución AL-258 de 9 de noviembre de 2005, y ORDENA 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 Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas.

NOTIFÍQUESE.

Winston Spadafora F.

Adán Arnulfo Arjona

Víctor L. Benavides P.

JANINA SMALL

SECRETARIA

