

2 de septiembre de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

Concepto.

El Licdo. Edgar Zachrisson, en representación de **Corporación Nacional de Transporte de Turismo y Similares, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°103 R/P del 6 de diciembre de 2001, dictada por la **Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.**

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro habitual respeto concurrimos ante ese Honorable Tribunal, a fin de emitir concepto sobre la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

En estos procesos actuamos en interés de la Ley, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3, del artículo 5 del Libro I de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. La pretensión de la parte actora.

La parte demandante, en ejercicio de la acción popular, pide a su Digno Tribunal que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°103 R/P del 6 de diciembre de 2001, dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la cual se resuelve reconocer como prestataria del Servicio de Transporte de Turismo a la ruta EXPRESO COLON-PANAMA, S.A., por haber cumplido con las disposiciones del artículo 18 de la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993.

II. La norma que se aduce como infringida y el concepto de infracción a ella, son los que a seguidas se copian:

a. El artículo 18 de la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993:

"Artículo 18: Los transportistas que actualmente prestan 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 definida, 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."

Como concepto de infracción se explicó lo siguiente:

"La citada norma concedía un término de seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la ley a aquellos transportistas que no estuviesen organizados o agrupados en alguna persona jurídica, para que lo hicieran y así poder esta persona jurídica aspirar a una concesión de ruta o zona de trabajo. De ahí que considera que al entrar a regir la ley desde su publicación el 27 de mayo de 1993, el término para conformar las respectivas organizaciones era hasta el 27 de noviembre de 1993, ya que después de esta fecha ninguna organización transportista podía optar por este derecho.

Vemos entonces que, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre al emitir la Resolución No.103 R/P del 6 diciembre de 2001, viola por omisión el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, debido a que la sociedad Ruta EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., al momento de promulgada la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, no estaba reconocida como prestataría (sic) del servicio de transporte de turismo por la Dirección del Tránsito y Transporte Terrestre, ente regulador para esa época.

Frente a los hechos planteados, la sociedad Ruta EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., en calidad de empresa transportista, tenía hasta el 27 de noviembre de 1993 para cumplir con las exigencias e interponer la solicitud de reconocimiento de concesión de transporte de turismo y dicha petición fue presentada muchos años después, cuando ya había transcurrido en exceso el plazo contemplado por la Ley para que se le reconociera este derecho.

Siendo lo anterior así, el acto expedido por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre quebranta lo preceptuado en el artículo 18 de la Ley, ya que los prestatarios del servicio de transporte terrestre agrupados en sociedad Ruta EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., no cumplieron con los requisitos, ni formalizaron la solicitud de concesión dentro del término requerido, pese a todo lo señalado le fue otorgado el reconocimiento como prestataria del servicio de turismo y su respectiva concesión." (Cf. f. 12 - 13)

III. El Informe de Conducta de la institución demandada.

Señala el Subdirector General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre que con fundamento con los artículos 18 de la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993 y 46 de la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, se expidió el acto impugnado.

En ese sentido indica que la organización RUTA EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., presentó solicitud de reconocimiento como prestataria del servicio de transporte terrestre de turismo a nivel nacional el día dos (2) de febrero del año 2000, fecha hasta la cual la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, permitía presentar documentos de reconocimiento de prestataria del servicio de transporte en las distintas modalidades a toda organización

transportista constituida como persona jurídica de acuerdo a la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993.

Agrega que de las distintas clasificaciones dadas por la ley, se deduce que el transporte de turismo es un servicio especial que cae dentro de la actividad de transporte de pasajeros y, por ende, la organización transportista que solicita su prestación debe cumplir con lo establecido en la Ley N°14 de 1993 y Ley N°34 de 1999. En su opinión la sociedad RUTA EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., presentó su petición de acuerdo a las leyes de transporte.

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Constituye el acto impugnado la Resolución N°103 R/P del 6 de diciembre de 2001, dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la cual se resuelve reconocer como prestataria del Servicio de Transporte de Turismo a la ruta EXPRESO COLON-PANAMA, S.A., por haber cumplido con las disposiciones del artículo 18 de la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993.

Al decir del demandante, este acto es ilegal pues, básicamente, la sociedad Ruta EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., tenía hasta al 27 de noviembre para cumplir con las exigencias e interponer la solicitud de reconocimiento de concesión de transporte de turismo y dicha petición fue presentada mucho años después.

Según lo dispone el artículo 18 de la Ley N°14 del 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el Transporte Terrestre Público de Pasajero y se dictan otras disposiciones, los transportistas que al momento de promulgación de dicha ley prestaran el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas

modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirían prestando el servicio en forma definitiva, reconociéndose el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se agruparan los mismos.

Añade la norma que los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no estuvieran organizados como personas jurídicas, deberían organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

Posteriormente se expide la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley N°14 de 1993 y se dictan otras disposiciones, que establece, en el párrafo transitorio de su artículo 46, se concedía un término de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la Ley, para que las personas jurídicas contempladas en el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, que no hayan solicitado su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presenten la documentación correspondiente a la Autoridad.

De la confrontación de las normas citadas y de los escasos elementos de pruebas aportados al proceso hasta este momento, este Despacho no puede arribar a otra conclusión que la solicitud de RUTA EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., para que se reconociera como concesionario definitivo de servicio de transporte de turismo fue interpuesta dentro del término previsto en el artículo 46 de la Ley N°34 de 1999.

En efecto, la Ley N°34 de 1999 fue publicada en la Gaceta Oficial N°23,854 de 2 de agosto de 1999 y según afirma el Subdirector General de Tránsito y Transporte

Terrestre en su Informe de Conducta, el representante legal de RUTA EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., mediante apoderado legal, presentó la solicitud de reconocimiento de prestataria del servicio de transporte terrestre de turismo a nivel nacional el día 2 de febrero de 2000, es decir el mismo día en que vencía el término para solicitar el reconocimiento.

Este Despacho no comparte el criterio del demandante, en el sentido de considerar que RUTA EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., debía solicitar la concesión dentro del término señalado en el artículo 18 de la Ley N°14 de 1993, pues el artículo 46 de la Ley N°14 de 1999, ley posterior y especial y, por tanto, de aplicación preferente, establece un nuevo término para que las personas jurídicas contempladas en el artículo 18 de la ley 14 de 1993, que no hubieran solicitado su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presentaran la documentación correspondiente a la Autoridad, que fue lo que precisamente hizo RUTA EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A.

En cuanto a la idoneidad de RUTA EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., para solicitar y obtener concesión de servicio de transporte de turismo, coincidimos con el Subdirector General de Tránsito en que ni la Ley N°14 de 1993, ni la Ley N°34 de 1999, definen el transporte de turismo, aunque la Ley N°14 de 1993 si define en su glosario, artículo 5 numeral 28, ruta turística así: "Trayecto que recorre un vehículo de turismo entre puertos, aeropuertos, hoteles y otros sitios de interés turístico o de recreación."

Es necesario indicar que el acto impugnado, por razón del principio de legalidad, se encuentra amparado con una presunción de conformidad con el ordenamiento legal, que corresponde desvirtuar a la parte actora quien tiene la carga de la prueba.

En ese sentido, los demandantes no han aportado elemento de prueba alguno que logre contradecir las afirmaciones de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, sobre el hecho que RUTA EXPRESO COLON-PANAMA-COLON, S.A., prestaba servicios de transportes turísticos desde antes de la promulgación de la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993 y que, por tanto, tenía derecho a pedir, de conformidad con el artículo 46 de la Ley N°14 de 1999, se le reconociera como concesionarias de transporte turístico. Sobre este aspecto el Informe de Conducta del alto funcionario público señala:

"Ahora bien, es importante ilustrar a la Sala que anterior a la promulgación de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, la cual introduce en su artículo 56, que la actividad del transporte de turismo será regulada por el Instituto Panameño de Turismo y el Ente Regulador, el servicio especial de turismo era brindado a través de las organizaciones transportistas que prestaban el servicio en la modalidad colectiva (B) y en la modalidad selectiva (T), toda vez que no se había incrementado como lo esta (sic) actualmente. En ese sentido, la organización transportista RUTA EXPRESO COLON - PANAMA -COLON, S.A., prestaba el servicio de turismo en la provincia de Colón, toda vez que por la calidad de los pasajeros que llegaban a dicha provincia provenientes del extranjero, las empresas dedicadas a las actividades de turismo en esta provincia costera, solicitaban el servicio a dicha organización transportista en virtud de que las unidades vehiculares con las cuales ha contado la misma reunía y reúne los requerimientos de

comodidad para esta actividad, no sin olvidar que el mismo se califica como especial.

En relación a la prestación del servicio por esta empresa, se realiza desde hace mucho tiempo atrás en la Provincia de Colón, y a pesar de que es la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, la que introduce la modalidad de transporte de turismo, anteriormente el Instituto Panameño de Turismo, solicitaba y vigilaba que los vehículos que eran utilizados para prestar el servicio de estas empresas de turismo, cumplieran con ciertos requisitos de comodidad, seguridad, aire acondicionado, buen estado físico, los cuales contemplaban las unidades vehiculares dedicadas al transporte público pertenecientes a la sociedad RUTA EXPRESO- COLON- PANAMA- COLON, S.A." (Cf. f. 20 - 21)

Por último, es necesario indicar que a pesar de que el artículo 56 de la Ley N°14 de 26 de mayo de 1993 preceptúa que el transporte terrestre de turismo será regulado por el Instituto Panameño de Turismo (IPAT) y por el Ente Regulador (la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre), hasta el momento no se ha expedido la reglamentación concerniente a este tipo actividad.

Por las anteriores consideraciones, pedimos respetuosamente a los Honorables Magistrados que componen la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, declaren NO ES ILEGAL la Resolución N°103 R/P del 6 de diciembre de 2001, dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/17/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General