

8 de noviembre de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Contestación de
la Demanda.**

El Licdo. David González en representación de la sociedad anónima **Gran Terminal Nacional de Transporte**, para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo del 24 de julio de 2001, dictado por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre** y, para que se hagan otras declaraciones.

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

En virtud del traslado que nos ha conferido ese Alto Tribunal de Justicia, de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción enunciada en el margen superior de este escrito, procedemos a dar formal contestación en los términos que establece el artículo 5, numeral 2, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales."

I. En cuanto al petitum.

La parte demandante ha solicitado a ese Alto Tribunal de Justicia, que declare nulo, por ilegal, el acto administrativo fechado 24 de julio de 2001, expedido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; por medio del cual se habilitan las paradas de buses, provenientes del sector oeste, aledañas al Instituto Nacional. (Cf. f. 1)

Asimismo, ha pedido a esa Corporación de Justicia ordene a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre fiscalizar

y ejecutar que las paradas aledañas al Instituto Nacional, no sigan funcionando.

También ha solicitado que se le reconozcan, a su representada, las sumas de dinero dejadas de percibir a consecuencia del acto impugnado, de acuerdo al valor que se fije por peritaje.

II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos así:

Primero: Aceptamos que la demandante elevó solicitud de concesión para la construcción, operación y administración de una Terminal Única de Transporte para las rutas provinciales, interprovinciales, interurbanas e internacionales que convergen a la ciudad de Panamá, a la otrora Dirección General del Tránsito y Transporte Terrestre, el día 18 de julio de 1997; pues, así se desprende del contenido de las fojas 69 a 79 del expediente judicial.

El resto, constituye una alegación de la parte demandante.

Segundo: Ésta, constituye una alegación del apoderado judicial de la parte demandante; por tanto, se tiene como eso.

Tercero: Este hecho es cierto, pues, así se colige de fojas 112 a 114 del expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.

Cuarto: Este, no nos consta; por tanto, lo negamos.

Quinto: Ésta, es una alegación de la parte actora; por tanto, se tiene como eso.

Sexto: Éste, lo contestamos igual que el punto quinto.

Séptimo: Aceptamos que la sociedad Gran Terminal Nacional de Transporte suscribió Contrato de Préstamo con primera hipoteca y anticresis, a favor del Banco Nacional de Panamá, el Banco del Istmo y el Banco General, para la construcción de la Gran Terminal Nacional de Transporte; pues, así lo hemos podido verificar del contenido de las fojas 80 a 99 del expediente judicial.

Octavo: Ésta, constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se tiene como eso.

Noveno: Éste, no nos consta; por tanto, lo negamos.

Décimo: Ésta, es una alegación del representante judicial de la recurrente; por tanto, se tiene como tal.

Décimo Primero: Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

Décimo Segundo: Este hecho es cierto, ya que así lo señalan las fojas 45 y 46, del expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Tercero: Aceptamos que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, a consecuencia de un estudio técnico efectuado por la Dirección de Operaciones emitió el día 24 de julio de 2001, el Acto Administrativo que habilitaba en forma definitiva las paradas de buses, ubicadas en sitios aledaños al Instituto Nacional; puesto que, así lo hemos podido corroborar del contenido de la foja 1.

Décimo Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.
(Cf. f. 132 a 149)

Décimo Quinto: Aceptamos que la empresa demandante el día 10 de agosto de 2001, reiteró a la Autoridad del

Tránsito y Transporte Terrestre la petición de que el recurso de reconsideración fuera concedido en efecto suspensivo; puesto que, las fojas 128 a 131 así lo indican.

Décimo Sexto: Este hecho es cierto, pues, así se colige de autos; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Séptimo: Este hecho es cierto; pues, así lo expresa la foja 127 del expediente judicial; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Octavo: Ésta, es la transcripción del artículo 200 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000; por tanto, se tiene como tal.

Décimo Noveno: Éste, es la transcripción del artículo 62 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000; por tanto, se tiene como tal.

Vigésimo: Ésta, constituye una alegación del apoderado judicial de la empresa demandante; por tanto, se rechaza.

Vigésimo Primero: Éste, lo contestamos igual que el punto vigésimo.

Vigésimo Segundo: Éste, lo contestamos igual que el punto vigésimo.

III. Las disposiciones legales que la parte actora estima como infringidas y los conceptos de violación, son las que a seguidas se escriben:

A. El apoderado judicial de la demandante, estima como infringido el artículo 24 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, reformado por la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que reza de la siguiente manera:

"Artículo 24: El Estado garantizará a los concesionarios de líneas, rutas o piqueras

la estabilidad que les confiere el contrato de concesión definitiva, siempre y cuando, cumplan con las obligaciones emanadas del contrato, la Ley y los Reglamentos correspondientes."

Concepto de la violación:

"...de acuerdo a la concesión otorgada, la Gran Terminal Nacional de Transporte, es el centro de trasbordo y punto de arribo, en donde los pasajeros del sector oeste de la Provincia de Panamá, deben hacer el trasbordo de vehículos (sea en transporte colectivo o selectivo) para dirigirse a sus distintos lugares de destino, ya que estos son pasajeros de rutas interurbanas, es decir que se trasladan de un centro urbano a otro.

...En adición a ello, las rutas que provienen del sector oeste de la Provincia de Panamá, son Rutas Interurbanas que por su propia naturaleza tienen como objetivo el trasladar pasajeros entre dos centros urbanos en una misma provincia solamente. Es decir, la naturaleza de una ruta interurbana es el salir de una piquera en un centro urbano, recoger pasajeros en paradas adicionales, para arribar finalmente a un solo lugar o destino (Terminal o Piquera y no varios destinos del centro urbano de arribo).

Escapa de la naturaleza de las rutas interurbanas el dejar pasajeros en lugares dispersos o intermedios en el punto de arribo, toda vez que esto atentaría contra el transporte urbano del lugar de arribo y además causaría un caos y desorden vehicular en el mismo.

Para verificar la realidad a la cual nos referimos, solo es necesario verificar el propia (sic) acto administrativo impugnado en donde se menciona que en un período de siete horas en un día hábil se bajaron 48,245 pasajeros en las paradas aledañas al Instituto Nacional. A tal efecto, nos preguntamos en 24 horas cuántas personas serán.

Señor Magistrados (sic), estamos hablando de casi el 50% de los usuarios que de acuerdo al Concepto de Centro de Traslado de Ruta de Alta Intensidad, y

a los estudios de factibilidad financiera efectuados debieron haber llegado a la Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A. Tal circunstancia amenaza seriamente con llevar al caos financiero total a la Gran Terminal Nacional de Transporte, y a las casi setenta empresas que operan desde sus instalaciones, sin contar las mas (sic) de mil doscientas familias que reciben su sustento diario de este Centro de Desarrollo.

Por otro lado, queda claro con esta cifra de 48,245 personas que las mal llamadas paradas del Instituto Nacional o la Avenida de los Mártires, REALMENTE NO SON PARADAS, SINO QUE DE HECHO SON TERMINALES DE LLEGADA O DESEMBARCO, o porque no decirlo centros de trasbordo de hecho, los cuales no guardan las más mínima (sic) condiciones de seguridad, aseo, y comodidad a los usuarios y que ocasionan un gran tranque vehicular en la entrada principal de la Ciudad de Panamá.

En definitiva, la implementación de la parada de la Avenida de los Mártires o del Instituto Nacional, o cualquier otra dentro del trayecto del Puente de las Américas, a la Gran Terminal Nacional de Transporte, DESVIRTUA RADICALMENTE, EL CONCEPTO TECNICO DE CENTRO DE TRASBORDO DE RUTAS DE ALTA DENSIDAD, que le fuera otorgado en concesión a dicha empresa y que le dio factibilidad financiera a la misma, siendo una violación directa a la estabilidad que el Estado debe garantizar resultante del cambio de las condiciones jurídicas a través de las cuales se otorgó la concesión administrativa de la empresa..." (Cf. f. 183 a 185)

B. El apoderado judicial de la empresa demandante considera como infringido el artículo 10 de la Ley N°54 de 22 de julio de 1998, que a la letra expresa:

Artículo 10. La persona natural o jurídica, que lleva a cabo inversiones en las actividades a que se refiere el artículo 5, y cumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 16, de esta Ley, a partir de su promulgación, gozará de los siguientes beneficios en un plazo de diez años:

1. Estabilidad jurídica de manera que, en el evento de dictarse nuevas disposiciones que puedan variar los derechos adquiridos por la presente Ley, esta no afecten su régimen constitutivo, salvo que medien causas de utilidad pública o interés social.
2. Estabilidad impositiva en el orden nacional, por lo cual quedarán sujetas únicamente al régimen vigente a la fecha de su registro ante el Ministerio de Comercio e Industrias. Los impuestos indirectos se entienden incluidos de la estabilidad tributaria contempladas en este numeral.
3. Estabilidad tributaria en el orden municipal de modo que los cambios que pudieran producirse en el régimen de terminación y pago de los impuestos municipales, sólo podrán afectar las inversiones amparadas en esta Ley cada cinco años.
4. Estabilidad de los regímenes aduaneros que se derivan de las leyes especiales, cuando ellos se otorguen para situaciones de devolución de impuestos, exoneraciones, admisión temporal y otros similares. La facultad del Consejo de Gabinete de modificar el régimen arancelario no constituye una violación de esta garantía.
5. Estabilidad en el régimen laboral en cuanto a las disposiciones aplicables al momento de la contratación conforme lo establece las leyes panameñas y los convenios y acuerdos internacionales sobre esta materia, suscrito por la República de Panamá."

Concepto de la violación:

"Como se explicó en líneas anteriores la fijación de la parada del Instituto Nacional, afecta directamente el régimen constitutivo de la Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A., que se circunscribe a ser un centro único de trasbordo de rutas de alta intensidad, que surge como resultado de la concesión otorgada a esta empresa, en el cual en ningún momento se aceptó o estableció la existencia de una parada intermedia.

...Es preciso indicar que las condiciones jurídicas al momento de expedirse el Certificado de Inversión, eran que la Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A. era el Centro Unico de Traslado para las rutas provinciales, interprovinciales, interurbanas e internacionales que convergen a la Ciudad de Panamá, y no un simple lugar donde se estacionan los vehículos de transporte colectivo de estas rutas, luego de dejar a los usuarios en el centro de traslado de hecho que ha surgido con motivo de la implementación de dicha parada. En fin la creación de esta parada Terminal o centro de traslado de hecho crea una competencia directa contra la inversión millonaria efectuada por la Gran Terminal..." (Cf. f. 187 a 188)

C. El representante judicial de la actora ha señalado como infringido el artículo 21 de la Ley 54 de 22 de julio de 2001, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 21. El Estado no tomará medidas directas o indirectas de expropiación o de nacionalización, ni ninguna otra medida similar, incluyendo la modificación o derogación de leyes que tenían el mismo efecto, contra las inversiones que se realicen amparadas por la presente Ley, a menos que dichas medidas cumplan con las siguientes condiciones:

1. Que sean adoptadas por causa de utilidad Pública o interés social y de conformidad con la Constitución Política.
2. Que no sean discriminatorios.
3. Que vayan acompañadas de disposiciones para el pago de una indemnización."

Concepto de la violación:

"Esta norma ha sido violada por concepto de violación directa por omisión. Como hemos dicho anteriormente no existen razones de orden público, interés social o utilidad pública que justifiquen la implementación de la parada intermedia mencionada y que a la vez justifiquen violentar la estabilidad y seguridad jurídica de la

inversión efectuada por la Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A.

Pese a ello, en el supuesto hipotético de que se considerara que sí existen razones de utilidad pública, interés social y orden público en la implementación de dicha parada, resulta claro que igualmente la medida tomada es a todas luces ilegal, toda vez que se han violentado los procedimientos para tomar medidas que afecten directamente o indirectamente, o modifiquen las condiciones jurídicas de las inversiones hechas por empresas protegidas por la Ley de Estabilidad de (sic) Jurídica de las Inversiones.

A tal efecto, es preciso decir que la medida impugnada (acto administrativo de 24 de julio de 2001) si bien es cierto se basó en supuestas razones de orden público e interés social, además de no ser discriminatoria, no es menos cierto que LA MISMA OMITIÓ IR ACOMPAÑADA DE DISPOSICIONES PARA EL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN ADECUADA, aún cuando era obvio que esta medida afectaría directamente las condiciones a través de las cuales se había otorgado la concesión a la Gran Terminal violentándose la norma citada..." (Cf. f. 190 y 191)

D. El procurador judicial de la empresa demandante ha señalado como infringido el artículo 23 del Decreto Ejecutivo N°186 de 26 de junio de 1993, el cual establece lo que a seguidas se copia:

"Artículo 23: El ente regulador al determinar la ubicación de estaciones terminales, sitios de paradas intermedias y piqueras, elaborará un estudio técnico de viabilidad.

Este estudio se someterá a consulta de los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte por un término no mayor de 90 días, término en el cual este consejo debe emitir sus sugerencias y recomendaciones."

Concepto de la violación:

"...El artículo 23 del Decreto Ejecutivo 186 de 26 de junio de 1993, sed (sic) ha violado en concepto de

violación directa por omisión, ya que este establece una exigencia al ente regulador entiéndase Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que debe ser cumplida previamente antes de proceder a determinar la ubicación de una parada intermedia, y ésta es la de elaborar previamente un estudio técnico de viabilidad sobre la parada a ubicar.

En tal sentido, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, dicho estudio debía ser sometido a consulta por los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte, sin embargo, dicha exigencia es decir la consulta a los Consejos Técnicos, dejó de tener vigencia por la desaparición de estos organismos, empero la obligatoriedad de efectuar el estudio técnico de viabilidad todavía es una obligación para el Ente Regulador.

...Resulta sencillo determinar que el fin último de un estudio de este tipo, no es otro que el determinar científicamente por un perito en la materia la conveniencia o no para los usuarios y las demás implicaciones sociales, económicas, de incidencia sobre el tráfico, sobre una determinada materia. Por ejemplo, en estos estudios se deben abordar temas sobre la seguridad de la parada, el aseo, la peligrosidad de su uso para el usuario, el impacto que crea la misma sobre el tráfico vehicular, el impacto que crea la misma sobre derecho de terceros o sobre otras obras de utilidad pública o interés social, etc. Así por ejemplo, ninguna Autoridad luego de un estudio serio y consiente autorizaría una terminal de transporte al lado de un hospital o una parada que cree el caos vehicular a una avenida, o autorizar el funcionamiento de una parada en un lugar donde no existe el espacio mínimo para que los usuarios bajen de su transporte.

Al respecto, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre al fijar en forma definitiva la parada mencionada obvió hacer un estudio serio y responsable con profesionales y técnicos del tema sobre la incidencia de la parada en cuestión, violando de esta manera la exigencia legal

establecida en el Decreto Ejecutivo aludido..." (Cf. f. 192 y 193)

E. La recurrente considera infringido el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, la cual expresa lo siguiente:

"Artículo 62. Las autoridades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y,
4. Cuando así lo disponga una norma especial. En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero o Personera Municipal, si aquella es de carácter municipal; del Fiscal o de la Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial; y de la Procuradora o del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos Pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación, puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho."

Concepto de la violación:

"El artículo 62 de la Ley 38 de 2000 prevé los supuestos en los cuales la

administración pública puede revocar o tomar medidas que afecten directamente los derechos subjetivos de que es titular un tercero con motivos de actos de la propia administración pública en cuatro supuestos, estos son, por razones de competencia, o cuando el acto haya incurrido en falsedades para obtener el derecho, o si el afectado consiente la revocatoria, o cuando lo disponga una norma especial.

En tal sentido, es claro que al momento de otorgarse la concesión a la Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A., la Dirección Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre, tenía competencia para ello, además la empresa no incurrió en ningún tipo de falsedad para obtener su derecho y en ningún momento ha consentido su revocatoria, razón por la cual el acto administrativo no debe ser revocado. Esta revocatoria viene dada en forma tácita y directa toda vez que las condiciones legales otorgadas por concesión a la Gran Terminal han quedado sin efecto, al crearse un nuevo centro de trasbordo.

Ahora bien, no se nos escapa el hecho de que el artículo 46 de la Ley 14 de 1993, establece como facultad del Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la aprobación o cambio de la ubicación de las estaciones terminales y paradas intermedias, sin embargo, esta facultad no es absoluta y discrecional, una decisión de este tipo debe basarse en un estudio técnico de viabilidad como se explicó anteriormente y además debe darse por exigencias de interés público debidamente sustentadas.

Al respecto, en ningún momento se hizo o confeccionó el estudio técnico de factibilidad requerido y mucho menos se dan exigencias de interés público, que hagan necesaria la afectación de los derechos subjetivos de la Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A., como se explicará a continuación, a través de la fijación de la parada aledaña al Instituto Nacional, que como hemos visto es un Centro de Traslado de pasajeros que afecta directamente a la Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A.

En fin no existe una norma especial cuyos presupuestos hayan sido conjugados para que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, tome una decisión que implique revocación de los derechos subjetivos que Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A., adquiriera, que es la de ser el único Centro de Traslado para los usuarios de las rutas interprovinciales, provinciales, interurbanas e internacionales que convergen a la Ciudad de Panamá.

De esta forma, no existiendo ninguna de las causales de que nos habla el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, para la revocación de un acto administrativo, resulta claro que el acto administrativo impugnado violenta claramente el artículo 62 de la Ley 38 de 2000..." (Cf. f. 195 y 196)

F. La actora estima como infringido el artículo 1109 del Código Civil, el cual es del tenor siguiente:

"ARTICULO 1109: Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley."

Concepto de la violación:

"...En efecto, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre a pesar de tener conocimiento de la concesión otorgada a la empresa Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A. para ser el único centro de traslado de las rutas provinciales, interprovinciales, interurbanas e Internacionales que convergen a la Ciudad de Panamá, desconoció dicha concesión creando un centro de traslado de hecho para dichas rutas, cuando por la propia naturaleza de las mismas no deben tener paradas intermedias al llegar a su punto de destino, con lo cual se afecta directamente los derechos adquiridos por la empresa Gran Terminal Nacional de Transporte, S.A.

En esa misma dirección, se contrarió el principio de buena fe que debe caracterizar los actos administrativos

al argumentar a través de un comunicado que el motivo de la referida parada provisional, era por la no terminación del paso elevado ubicado al lado de la Policía Técnica Judicial, y pese a que dicho paso elevado ya ha sido terminado, se fijó en forma definitiva la parada en cuestión, lo cual denota una falta de seguridad y buena fe en las actuaciones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre..." (Cf. f. 198 y 199)

G. La empresa demandante ha señalado como infringido el artículo 46 de la Ley 14 de 1993, reformada por la Ley 34 de 1999, la cual estipula lo siguiente:

"Artículo 46: La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre aprobará la ubicación de las estaciones terminales, los sitios de paradas intermedias, las piqueras que utilizará el transporte terrestre público de pasajeros y las facilidades que éstas deben ofrecer. Cuando el interés público lo exija, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre podrá modificar la ubicación de las estaciones terminales, los sitios de paradas y las piqueras, quedando los concesionarios y los transportistas obligados a sujetarse a estos cambios, en un plazo no mayor de seis meses."

Concepto de la violación:

"Este artículo es violado de manera directa por omisión. El artículo 46 de la Ley 14 de 1993, modificado por la Ley 34 de 1999, establece como facultad de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la aprobación de entre otras cosas 'los sitios de paradas intermedias'. Pese a ello, esta facultad no es absoluta, y para modificar o crear el sitio de una parada intermedia es necesario que se de cierta condición indispensable. Esta condición indispensable además del ESTUDIO TECNICO DE VIABILIDAD, al cual nos hemos referido con anterioridad es que exista un INTERES PUBLICO, comprobado.

El interés público, no debe ser un antojo del funcionario, este debe ser plenamente establecido y comprobado, a fin de evitar de que por supuestos

argumentos de interés público o social, las autoridades cometan abusos en contra de los particulares contraviniendo así la exigencia de estabilidad jurídica y protección a los asociados que es uno de los fines del Estado de Derecho.

Es por lo acabado de mencionar que resulta de suma importancia que la Administración al momento de realizar un acto por supuestas razones de interés público, haga un análisis a fondo de la situación, a fin de comprobar si en efecto existe interés público o interés social, a fin de no afectar derechos subjetivos adquiridos sin necesidad de ello, o que se vulneren intereses públicos o la utilidad pública de un orden o prioridad superior..." (Cf. f. 200 y 201)

VI. Contestación de la Procuraduría de la Administración

Un estudio de las constancias procesales, nos evidencia que, si bien, la empresa Gran Terminal Nacional de Transporte ha resultado perjudicada con la decisión adoptada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre el día 24 de julio de 2001, consistente en fijar, en forma definitiva, como parada intermedia las ubicadas en sitios aledaños al Instituto Nacional; no podemos obviar que, esta Institución estatal se encuentra plenamente facultada por la Ley N°14 de 1993, para establecer las paradas intermedias que estime convenientes, actuación que debe redundar en beneficio del interés público, conforme lo dispone su artículo 46, que dice así:

"Artículo 46: El Ente Regulador, previa consulta a los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte, determinará la ubicación de las estaciones terminales, los sitios de paradas intermedias y las piqueras que regirán al transporte terrestre público de pasajeros. Cuando el interés público lo exija, el Ente Regulador podrá modificar el señalamiento de las estaciones terminales, los sitios de

paradas y las piqueras, quedando los concesionarios y los transportistas obligados a sujetarse a estos cambios, en un plazo no mayor de seis (6) meses." (La subraya es nuestra)

Por otra parte, la lectura de la Resolución N°93 de 7 de agosto de 1997, dictada por el Ministerio de Gobierno y Justicia, por conducto de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, "Por medio de la cual se acoge en forma favorable la solicitud de las empresas Transportistas Asociados, S.A. y Gran Terminal de Transporte, S.A., para la construcción, administración y operación de la Terminal de Transporte de la Provincia de Panamá, ubicada en Albroom", observamos que en el contenido de la parte Resolutiva no aparece convenio alguno que restrinja a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, establecer paradas intermedias en las áreas aledañas a la Avenida de Los Mártires. Ésta, expresa lo siguiente:

"PRIMERO: Conceder la administración y operación de la terminal de Transporte de Autobuses de ALBROOM a la Empresa GRAN TERMINAL DE TRANSPORTE, S.A., la cual tendrá que garantizar al Estado la debida afluencia y efectividad del servicio en las rutas interurbanas, interprovinciales e internacionales que convergen a la Ciudad de Panamá, establecer sus reglamentos administrativos y operativos, los cuales serán consultados a los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte y aprobados por el Ente Regulador.

SEGUNDO: Quedan obligadas todas las rutas provinciales e interprovinciales que convergen del interior del país a la ciudad de PANAMÁ, ubicarse en la TERMINAL DE ALBROOM en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la fecha en que ésta inicie sus operaciones.

TERCERO: Ordenar la publicación de la presente Resolución en la Gaceta Oficial.

CUARTO: Advertir a los interesados que contra esta Resolución proceden los Recursos de Reconsideración y Apelación. De presentarse uno u otro recurso o ambos, podrán hacerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación". (Cf. f. 113 y 114)

A nuestro juicio, si la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre al conferirle la concesión del servicio de transporte terrestre público de pasajeros, a la empresa Gran Terminal Nacional del Transporte, S.A., no incluyó ninguna norma que obligara a esa entidad pública a mantener como parada final o de desembarco de los autobuses procedentes del área Oeste, la Gran Terminal del Transporte, es incongruente concebir que el Acto Administrativo emitido el 24 de julio de 2001, es ilegal.

En otro orden, el artículo 1° de la Ley 14 de 1993, establece claramente que: "El transporte de pasajeros es un servicio público cuya prestación estará a cargo de personas naturales o jurídicas, mediante concesiones que el Estado otorgará inspirado en el **bienestar social y el interés público**". (El resaltado es nuestro)

Siendo así, consideramos que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre se ajustó a derecho cuando fijó, con carácter definitivo, las paradas aledañas al Instituto Nacional; pues, basándose en el orden público adoptó esta medida, previo el estudio pormenorizado de la cantidad de pasajeros provenientes del sector Oeste, los cuales desembarcan en las paradas ubicadas en esas áreas, dentro de un período de tiempo de 14 horas, con intervalo de 15 minutos (Cf. f. 243 a 247). Éste, arrojó los resultados siguientes:

Estudio de Pasajeros

Ave. de Los Mártires y Gran Terminal Nacional de Transporte

Ago.09, 01	Ago.09, 01	Ago.09, 01	Ago.16, 01	Total
Calle I	Calle J	Cl. Rochet	Gran Terminal	
9839	6565	40042	18283	74729

En virtud de lo anterior, pareciera que los usuarios del servicio de transporte del Sector Oeste optan desembarcar en las paradas aledañas al Instituto Nacional, porque les resulta más conveniente para trasladarse a sus lugares de destino, sin perder de vista el aspecto económico de la clase social que utiliza este tipo de transporte público; por lo tanto, a nuestro juicio, estamos frente a una situación de orden público e interés social.

El distinguido jurista panameño Dr. César Quintero Correa en su obra titulada "Derecho Constitucional", comenta sobre el tema del orden público y el interés social, lo siguiente:

"Con todo, en nuestra opinión, el concepto de ley de orden público alude principalmente a la seguridad y buen funcionamiento del Estado y a la seguridad personal y colectiva de los asociados en general. En cambio, el concepto de interés social se refiere primordialmente a la protección de los sectores desvalidos, a la asistencia y ayuda de las clases necesitadas y, desde luego, al bienestar general."
(Pág. 179)

Al comparar la situación que nos atañe con lo expresado por el Dr. César Quintero, es indudable que la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre al estudiar la posibilidad de restablecer las aludidas paradas de autobuses, tomó en consideración el bienestar socio - económico de los usuarios que utilizan el transporte público; conforme lo dispone la Ley N°14 de 1993.

Pasemos a examinar las infracciones que se le endilgan al Acto Administrativo fechado 24 de julio de 2001, expedido

por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en los términos que a continuación se expresan.

Discrepamos del criterio externado por el apoderado judicial de la empresa demandante, cuando alega que el aludido acto administrativo de 24 de julio de 2001, infringe lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 14 de 1993; pues, esa entidad estatal en ningún momento ha dejado de garantizarle a la Gran Terminal Nacional del Transporte, la estabilidad que le confiere el contrato de concesión definitiva.

Fundamentamos nuestra posición en el hecho que, en la Gran Terminal Nacional del Transporte las rutas provinciales, interprovinciales e interurbanas operan así:

1. Las rutas provinciales, interprovinciales e interurbanas inician su recorrido desde la Gran Terminal Nacional del Transporte, hacia el interior de la República, incluyendo los autobuses que se dirigen al Distrito de La Chorrera.
2. Los autobuses que ingresan a la ciudad de Panamá provenientes del Sector Oeste, deben culminar su recorrido en La Gran Terminal de Transporte.

Como podemos apreciar, las rutas provinciales, interprovinciales e interurbanas que convergen del interior del país a la ciudad de Panamá, se ubican en la Terminal de Transporte; por lo tanto, en ningún momento la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre ha desestabilizado el orden jurídico pactado en la Resolución N°93 de 1997, en otras palabras, ésta cumplió con lo establecido en el artículo segundo, ya transcrito, de su parte Resolutiva.

Respecto a la infracción del artículo 10 de la Ley N°54 de 1998, debemos apuntar que no se ha desvirtuado la estabilidad jurídica a la que hace referencia el apoderado judicial de la recurrente; toda vez que, la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre ha respetado lo pactado en la Resolución N°93 de 1997, máxime si en la aludida Resolución no se dejó plasmado ningún aspecto que condicionara a esa entidad pública, a establecer paradas intermedias hacia la Gran Terminal Nacional de Transporte.

Ahora bien, el numeral 1, del artículo 10 de la Ley 54 de 1998, permite que se emitan nuevas disposiciones legales que afecten derechos adquiridos reconocidos por la Ley, siempre que las mismas se originen por causas de interés social; por consiguiente, al fijar la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre como parada intermedia la ubicada detrás del Instituto Nacional, en la avenida de Los Mártires, por razón de orden público e interés social, no comprendemos por qué se está alegando que el Acto Administrativo de 24 de julio de 2001, es ilegal.

En torno a la infracción del artículo 21 de la Ley 54 de 2001, consideramos que el mismo no se ha producido; ya que la Autoridad Nacional del Tránsito cumplió a cabalidad con lo establecido en la Resolución N°93 de 1997, tal como lo hemos dejado evidenciado en párrafos anteriores; por ende, es incongruente reconocer una indemnización.

A nuestro juicio, el Acto Administrativo de 24 de julio de 2001, no ha infringido el artículo 23 del Decreto Ejecutivo 186 de 1993, a contrario sensu, la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre, por intermedio de la Dirección de Operaciones de Tránsito, realizó

previamente un estudio consistente en la cantidad de pasajeros que desembarcaron en las paradas aledañas al Instituto Nacional, tal como lo hemos podido comprobar del contenido de las fojas 243 a 247 del expediente judicial; de manera que, esa entidad pública cumplió con lo estipulado en esa norma legal.

Respecto a la violación que se señala al artículo 62 de la Ley 38 de 2000, debemos manifestar que la misma no se ha producido, pues, la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre no ha revocado o anulado lo establecido en la Resolución N°93 de 1997; de suerte que, es inapropiado concebir tal infracción.

Este Despacho es del criterio que, el acto administrativo emitido el 24 de julio de 2001, no ha infringido el artículo 1109 del Código Civil; porque, si bien, la Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre celebró un Contrato de Concesión del servicio de transporte con la empresa denominada Gran Terminal Nacional del Transporte, eso no es razón para considerar que ese Ente Regulador se encuentra vedado para establecer paradas intermedias de las rutas que convergen hacia la ciudad de Panamá, ya que este aspecto no fue contemplado en el Contrato de Concesión Administrativa.

Es importante destacar que, ese Ente Regulador solamente le confirió a la concesionaria el derecho a la explotación del servicio de transporte, quedando al libre arbitrio de la Autoridad del Tránsito reglar lo atinente a las paradas intermedias de autobuses.

Estimamos que el artículo 46 de la Ley 14 de 1993, no ha sido infringido, pues, a lo largo del presente escrito hemos

dejado evidenciado que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre se ajustó a los parámetros legales previamente estatuidos, cuando adoptó la decisión de fijar como parada intermedia la ubicada en la parte de atrás del Instituto Nacional, en la Avenida de Los Mártires.

Por tanto, si el estudio practicado por la Dirección de Operaciones del Tránsito determinó que esta parada intermedia, coadyuvaría al mejoramiento de la economía de todos los ciudadanos que convergen del Sector Oeste a la ciudad de Panamá, facilitándoles el ingreso a sus lugares de destino, es incongruente alegar que con el establecimiento de dicha parada intermedia de autobuses se incumplió con lo pactado en la Resolución N°93 de 1997, perjudicando económica y financieramente a los concesionarios, ya que ese Ente Regulador se encuentra obligado por ley a velar por el bienestar social y el interés público.

Una consideración final es que cómo su nombre lo indica, el concepto "terminal de transporte" dice relación con la idea de destino final, por lo cual, la inversión hecha por la empresa demandante para operar una Gran Terminal de Transporte no puede considerarse ilegalmente afectada por el hecho de que la autoridad competente decida establecer paradas intermedias antes de llegar a ese sitio, y menos aún si dicha decisión responde, como en el presente caso, a una necesidad de un número considerable de usuarios del transporte, de acuerdo a lo determinado por los muestreos practicados por la Autoridad del Tránsito. Por las consideraciones anteriores, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, para que denieguen todas las

peticiones impetradas por la parte demandante; puesto que, a lo largo de este escrito hemos dejado evidenciado que no le asiste la razón en sus pretensiones.

Pruebas: Aceptamos solamente los documentos originales y las copias debidamente autenticadas.

Adjuntamos copia autenticada de cinco (5) cartapacios, que contienen el expediente administrativo.

Derecho: Negamos el invocado, por la parte demandante.

Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)**

LL/11/mcs

Licda. Martha García H.
Secretaria General, a. i.

MATERIA:

Paradas Intermedias de Autobuses
Paradas Finales de Autobuses