

30 de noviembre de 2004

Solicitud de Interpretación Prejudicial

El Licenciado Alberto Cabredo, en representación de la **Licda. Liriola Pittí L., Directora del Instituto Panameño de Turismo, (IPAT)**, para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se pronuncie en el alcance y sentido del acto administrativo denominado "COMUNICADO DE 22 DE JUNIO DE 2004" proferido por el **Presidente designado de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre. (ATTT)**.

Concepto

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

Concurrimos ante vuestro Despacho, con la finalidad de exponer nuestro concepto en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación, propuesto por el Licenciado Alberto Cabredo, apoderado de la Licda. Liriola Pittí, Gerente General del Instituto Panameño de Turismo, (IPAT), en contra del denominado Comunicado de 22 de junio de 2004, proferido por el Presidente designado de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, (ATTT), en relación con lo dispuesto en la Ley 14 de 24 de mayo de 1993, los artículos 1, 3, 5 y 9 de la Ley 73 de 22 de diciembre de 1976, del artículo 10 de la Ley 8 del 14 de junio de 1994, modificado por el Decreto Ley No.4 de 10 de febrero de 1998 y del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.

235 de 10 de diciembre de 1998 del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Como es de su conocimiento, en este tipo de proceso la Procuraduría de la Administración interviene en interés de la Ley, tal como se señala en el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Lo que se pide.

Primero: Que se interprete el sentido y alcance del comunicado de 22 de junio de 2004.

Segundo: Que como consecuencia de la interpretación del sentido y alcance del Comunicado de 22 de junio de 2004, se aclare si las Agencias de Turismo receptivo pueden ofrecer el servicio de transporte terrestre a los turistas precontratados, sin necesidad de pertenecer a ningún sindicato o concesionario de transporte público o turístico.

Tercero: Que las Agencias de Turismo receptivo solo requieren para el transporte terrestre de turistas obtener la placa de circulación con las siglas SET, la autorización que expide el IPAT, en conformidad con el Decreto Ejecutivo No.235 de 10 de diciembre de 1998.

Antecedentes.

El Instituto Panameño de Turismo, IPAT, en Panamá, es la institución encargada de velar por el desarrollo, fomento, impulso y promoción de las actividades turísticas, tal como se señala en el Decreto Ley 22 de 15 de septiembre de 1960.

Como quiera que en la actividad turística destaca un renglón estratégico como el transporte, para el desarrollo de la mencionada actividad, en la Legislación Panameña se han

creado bases jurídicas que establecen que la toma de decisiones y la afectación del transporte debe realizarse de manera conjunta entre el Instituto Panameño de Turismo y la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y desconociéndose las decisiones unilaterales en el Sector, tal como queda establecido en el artículo 56 de la Ley 14 de 1993.

No obstante lo arriba expuesto, el 22 de junio de 2004, el entonces designado Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Licenciado Alejandro Pérez, sin consultar la opinión del Instituto Panameño de Turismo, expide un COMUNICADO, orientado a llevar la tranquilidad a las organizaciones vinculadas al turismo, mientras se produzca la derogación del Decreto Ejecutivo 235 de 10 de diciembre de 1998, de manera que sujeta la prestación del servicio de transporte terrestre turístico, al permiso que emita la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, **sin consultar ni obtener la participación u opinión del Instituto Panameño de Turismo, que en este caso, y en virtud del Decreto Ejecutivo No. 235 de 10 de diciembre de 1998,** es quien expide la autorización o concesión correspondiente para que el transporte terrestre de turista lo realicen quienes se amparen de la placa de circulación con las siglas SET, Servicio Especial de Turismo.

Además, mediante el acto administrativo acusado se imponen condiciones limitativas que afectan el desarrollo del turismo y tergiversan la especialidad de la materia.

Explicación de motivos a cargo del Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

El Ministro de Gobierno y Justicia, Licenciado Héctor Alemán, a través de la Nota No. 2675 DAL de 20 de octubre de 2004, visible de foja 73 a 74 inclusive, explica la actuación de su antecesor en la Presidencia de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, lo fallido de la propuesta de regular el Servicio Especial de Turismo, (SET), al punto que el Ministerio de Gobierno y Justicia devolvió, el documento que contenía una propuesta de Resolución e hizo las observaciones correspondientes.

Agrega, el Señor Ministro de Justicia, Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que - realizará los trámites pertinentes con el objeto de que la Junta Directiva, apruebe la revisión del Comunicado y deje sin efecto el mismo.

Concepto jurídico de la Procuraduría de la Administración.

La parte actora ha solicitado a la Sala Tercera que se pronuncie prejudicialmente en torno al sentido y alcance del Comunicado de 22 de junio de 2004, proferido por el Presidente Encargado de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre. Además, ha solicitado que se señale que las Agencias de Turismo receptivo pueden ofrecer el servicio de transporte terrestre a los turistas precontratados sin necesidad de pertenecer a organización, sindicato o concesionaria de transporte público o turístico.

Y que las Agencias de Turismo receptor sólo requieren para el transporte terrestre de turista obtener la placa de circulación con las siglas SET correspondientes al Servicio Especial de Turismo, la autorización que expide el IPAT conforme al Decreto Ejecutivo No. 235 de 10 de diciembre de 1998. Advertimos que lo destacado con subrayas no pertenece al Comunicado de 22 de junio de 2004, sujeto a interpretación.

Después de efectuar la lectura del **Comunicado de 22 de junio de 2004**, conceptuamos que el texto es claro y no presenta aspectos oscuros que requieran explicación.

Los aspectos oscuros o contradictorios son aquellos que impiden la aplicación de la disposición, orden u actuación porque no pueden ser claramente comprendidos, por quien debe aplicarlos, ya sea porque no es inteligible la orden o disposición, o porque encierra contradicciones. Entendemos que estas contradicciones surgen del acto o disposición que se interpreta, al momento de aplicarla. Por lo tanto, quien la presenta es el funcionario que debe ejecutar el acto administrativo. Aunque, no es esto, lo que ocurre con el **Comunicado de 22 de junio de 2004**, proferido por el Presidente Encargado de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, pues las disposiciones establecidas son claras, diáfanas e inteligibles, sin que esto signifique que se ajustan a derecho o que infrinjan o no algunas normas.

La interpretación prejudicial se establece para la autoridad judicial que va a fallar un litigio y para la

autoridad administrativa que está encargado de ejecutar un acto, trátase de un acto administrativo general o particular, a fin de conocer el sentido y alcance.

El acto administrativo acusado no ha de ser aplicado por el demandante, de manera que parece innecesario acudir a esta vía procesal. Valga señalar que a quien corresponde aplicar el Comunicado es a la Autoridad de Tránsito, que otorga la placa.

Entendemos, que el actor percibe un posible conflicto de Derecho entre lo dispuesto en el **Comunicado de 22 de junio de 2004** y las normas jurídicas existentes en la actividad del transporte terrestre turístico, que inclusive, son jerárquicamente superiores. Pero, si éste es el enfoque, inquietud o duda, su planteamiento no es correcto, sobre todo cuando se observan los puntos segundo y tercero de lo que se demanda. Pues, lo que se solicita a la Sala Tercera son declaraciones no contempladas en el acto administrativo acusado o señalado para interpretar en su alcance. De manera que a nuestro juicio la vía utilizada no es la adecuada. Pues no se está pidiendo una opinión sobre el recto sentido y alcance del comunicado de 22 de junio de 2004. Por el contrario, se está pidiendo confrontar el acto administrativo acusado con otras normas o texto legal que se dicen infringidos. De lo que resulta otras acciones como el contencioso de validez o la plena jurisdicción o la nulidad. El primero, limitado a quienes administran justicia, el segundo y tercero a los particulares afectados y si éste es

el caso del IPAT, entonces debió utilizar la vía procesal correspondiente.

El artículo 56 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, dispone que el transporte terrestre de turismo será regulado por el Instituto Panameño de Turismo (IPAT) y por el Ente Regulador del Transporte. De modo que la actuación independiente de cualquiera entidad, sin consultar a la otra, puede generar afectar los derechos subjetivos y hasta la legalidad. Sobre todo, cuando la Ley dispone de manera clara, a través de la copulativa -y- el nexo o enlace de las dos entidades al regular el transporte terrestre de turistas y el servicio especial de turismo. Pero, a esta situación se arriba cuando se compara el acto administrativo con la norma jurídica señalada y éste no es el propósito del contencioso de interpretación.

Es obvio que el interés de las Agencias de Viajes comprendido y regulado en la Ley 73 de 22 de diciembre de 1976, está más ligado con los intereses del Instituto Panameño de Turismo, de allí que se haya dispuesto en el artículo 1 de la Ley en mención que es el IPAT quien les otorga la concesión para el Servicio Especial de Turismo, sin embargo, quien materializa tal derecho a través del otorgamiento de las placas, es la Autoridad de Tránsito y Transporte, que no ha solicitado la interpretación del Comunicado de 22 de junio de 2004.

Finalmente, queremos mencionar que el mencionado **Comunicado de 22 de junio de 2004**, no pasa de ser, precisamente eso, una comunicación de una sola vía, que como

señala el Ministro de Gobierno y Justicia, ni siquiera tiene respaldo legal, pues el proyecto presentado fue devuelto a la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito, con las observaciones legales pertinentes. Por lo tanto, señala como titular del Ministerio de Gobierno y Justicia y Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la voluntad e interés de enmendar cualquier Resolución o comunicado al respecto.

En consecuencia, y con el respeto acostumbrado, solicitamos a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, que al resolver la solicitud de interpretación del alcance del acto denominado Comunicado de 22 de junio de 2004, se reconozca que éste, es claro y diáfano en su contenido, y que las supuestas infracciones de normas sustantivas deben reclamarse mediante la vía procesal correspondiente.

Derecho: Artículo 98 numeral 11 del Código Judicial, artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 2000.

Del Honorable Magistrado Presidente,

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

AMdeF/9/mcs

Mgter. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a.i.

AMdeF/09/

Materia: interpretación y alcance de un Comunicado

REVISADO POR MANUEL BERNAL

EN SECRETARÍA GENERAL, 22 DE NOVIEMBRE DE 2004