

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las doce horas del día catorce de abril de dos mil cuatro.

A sus antecedentes el escrito firmado por el señor Pedro Walther Carranza Orellana, conocido por Pedro Walter Carranza Orellana, por medio del cual cumple la prevención que le fue formulada a folios 28.

Vistos y analizados los escritos de demanda y de cumplimiento de prevención presentados por el señor Carranza Orellana, esta Sala hace las siguientes consideraciones:

I. La parte actora cuestiona la legitimidad de las actuaciones del Viceministro de Transporte consistentes en obligarlo a firmar un contrato de concesión para continuar prestando el servicio de transporte colectivo de pasajeros; pues –a su juicio– ello vulnera sus derechos de propiedad y libertad económica así como los principios de irretroactividad y legalidad.

Para fundamentar su reclamo el demandante sostiene que es concesionario del aludido servicio en la ruta 184, en razón de lo previsto en el antiguo Reglamento General de Transporte Terrestre, y arguye que con el "permiso de línea definitivo" acredita que posee la referida calidad.

También declara que la administración es la encargada de cumplir con los pasos necesarios para que un particular adquiera la concesión de un servicio público, de modo que quienes aspiren a obtenerla simplemente deben adherirse a lo que aquélla disponga.

Señala que en caso de considerar que no existe concesión alguna a su favor, él habría sido víctima de una mala aplicación de la ley por parte de la administración; ya que para otorgar la explotación de un servicio público ésta habría utilizado figuras distintas a la concesión que no ofrecen seguridad jurídica a los administrados, como lo es una simple autorización, y habría inobservado además procedimientos esenciales para tal efecto.

Finalmente, el interesado concluye que posee la calidad de concesionario del servicio público en mención básicamente por las siguientes razones: "1.- Por que (sic) cumplí con cada uno de los requisitos que la ley y la administración imponía (sic) para poder constituirme como titular de una concesión. 2.- Por que (sic) poseo permisos de operación definitivos, los cuales según la ley otorgan la calidad de concesionario y en los cuales dentro de su texto mismo manifiestan que es una "Concesión (Prorrogable)". 3.- Cuando hice mi solicitud ante la Administración contraté bajo la figura de la Concesión (sic) y no bajo ninguna otra figura. 4.- Que confiando en que soy titular de una concesión hice una millonaria inversión, para poder prestar un mejor servicio, la cual no podré sufragar por que (sic) se me hacen nugatorios mis derechos de concesionario y por lo cual la Administración tendría que responder civilmente por los daños y perjuicios que me ha causado por omitir aplicar correctamente la ley".

II. Ahora bien, tal como se mencionó en el auto pronunciado con fecha doce de diciembre de dos mil tres, este Tribunal repara que el punto esencial de la queja planteada por el actor consiste en la supuesta calidad de concesionario del servicio de transporte colectivo que afirma poseer, lo cual condiciona directamente el análisis de las transgresiones constitucionales que arguye.

En ese sentido, es importante efectuar una breve reseña acerca de la legitimación como supuesto previo del amparo y del tipo de pronunciamiento que genera la desestimación liminar de la misma; para luego retomar algunas apreciaciones sobre la concesión del servicio de transporte público realizadas en la resolución del 31/X/03, amparo número 1052-2002.

1. La legitimación procesal se refiere a una especial vinculación de uno o varios sujetos con un objeto litigioso determinado, esa condición los habilita para comparecer o exige su comparecencia, individualmente o junto con otros, en un proceso concreto con el fin de obtener una sentencia definitiva.

En otros términos, la legitimación es la consideración legal, respecto del proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del mismo, en virtud de la cual se exige que ellas figuren como partes para que el fondo de la pretensión pueda ser examinado.

Así, en cada proceso deben legitimarse activa y pasivamente los sujetos que intervienen en la "relación", y el amparo no es la excepción: *la persona que ha sufrido alguna violación a sus derechos constitucionales o bien es portadora de un interés protegible –que redunde en una situación provechosa para ella– es quien debe pedir amparo, y tal petición debe formularse frente a quien emitió el acto que aparentemente lesiona o amenaza esas situaciones jurídicas de relevancia constitucional.*

Ahora bien, para que la demanda del proceso de amparo sea admitida, por regla general, basta que la parte actora se autoatribuya un vínculo particular con el objeto de la pretensión y que, al mismo tiempo, afirme que la autoridad o particular demandado posee también ese nexo; de modo que el proceso pueda ser tramitado de forma eficaz.

Sin embargo, *existen casos en que es posible establecer desde el inicio del proceso la falta de legitimación de la parte activa o pasiva de la reclamación, luego de efectuar el examen liminar de la demanda y considerar, junto a los elementos de convicción aportados, los criterios establecidos en supuestos precedentes que guardan identidad con el sometido a valoración jurisdiccional.*

Dicha situación impide enjuiciar el fondo de la reclamación planteada, pues lógicamente no es posible determinar si existe una lesión con trascendencia constitucional cuando alguna de las partes carece de una efectiva vinculación con el objeto del proceso.

En virtud de lo expuesto, se concluye que la falta de un vínculo real y efectivo –tutelable a través del amparo– entre las partes y el objeto procesal impide dirimir la cuestión

fundamental planteada; ya que esto se traduce en un vicio de la pretensión que debe motivar, en cualquier estado del proceso, el rechazo de la demanda presentada.

2. Por otra parte, toca ahora examinar –para la mejor y más clara comprensión de la decisión a adoptar– los criterios establecidos en la resolución conclusiva del amparo con referencia 1052-2002, proveída el día treinta y uno de octubre del año próximo pasado, en vista de que en este caso se discute una situación análoga a la ya abordada y resuelta en aquél.

En ese proceso, esta Sala inicialmente declaró que: "la concesión parte de la base de que la administración pública ostenta en principio la exclusividad o monopolio de la titularidad para realizar ciertas actividades de interés general –verbigracia: (...) prestación de servicios públicos– pero el Estado otorga a un ente privado la posibilidad de realizarlas."

También se destacó que generalmente la manera de otorgar una concesión administrativa es a través de un contrato suscrito entre la administración pública y el particular que habrá de prestar el servicio concesionado.

Así, se sostuvo que: "los gobernados que ostenten una concesión administrativa adquieren derechos que no pueden ser revocados a menos que se siga el mencionado procedimiento [de lesividad]. Esto *difiere de aquellos casos en que nada más se ostenta una llana autorización o permiso*, figuras que entrarían en lo que la doctrina administrativa denomina "**concierto**", esto es, "una fórmula de emergencia de duración limitada, que se tipifica sin referencia a un contenido contractual objetivo, sino por el dato formal de tratarse de un acuerdo con una empresa existente que realice prestaciones o actividades análogas, para que ésta atienda con sus propios medios las necesidades del servicio público."

Al analizar la documentación aportada por el actor para respaldar su reclamo, se dedujo que la "concesión" que se atribuía no revestía los caracteres elementales y necesarios para considerarla como tal, en virtud de que "en el texto de la resolución que la concede [no están delineadas] aquellas condiciones mínimas de seguridad, continuidad y funcionabilidad que sirvan como garantía de cumplimiento del interés general (...), verbigracia: existencia de un proceso de licitación en el cual se garantice que el servicio público de transporte sería prestado por las personas más idóneas, concurso público, o fianza que responda por eventuales perjuicios ocasionados a los usuarios".

Sobre esa base, este Tribunal subrayó que: "no puede entenderse que una decisión que se limita a permitir o autorizar la prestación de un servicio pueda equipararse a una real concesión administrativa, ya que no puede dejarse supeditada la prestación de un servicio elemental de la comunidad a la confusión en el uso de la terminología jurídico administrativa (...)"

Por ello, se llegó a la conclusión de que la parte actora fue en su oportunidad titular de derechos derivados de autorizaciones o permisos de operación y no de los resultantes de una verdadera concesión administrativa de un servicio público, ya que las características de los documentos que incorporó encajaban en la fórmula conocida como "concierto".

De ese modo, se precisó que el interesado no satisfacía el requisito indispensable para justificar la titularidad de los derechos cuya conculcación alegaba, razón por la cual se sobreseyó finalmente el proceso de mérito.

III. Trasladando las nociones previas al supuesto objeto de estudio, se advierte que, para respaldar su calidad de concesionario del servicio de transporte colectivo de pasajeros, el señor Pedro Walther Carranza Orellana, conocido por Pedro Walter Carranza Orellana, presentó una copia del permiso de operación definitivo No. 1866 suscrito por el Director General de Transporte Terrestre, el cual aparece agregado a folios 13 de este expediente judicial.

De esa manera, el interesado arguye, entre otros aspectos, que adquirió su presunta concesión para prestar el mencionado servicio público bajo el anterior Reglamento de Transporte Terrestre, cuyos requisitos –asegura– cumplió "al pie de la letra" para convertirse en titular de derechos y obligaciones que pretenden ser modificados por medio de la firma del contrato aludido. Añade que le fue entregado el respectivo permiso de operación y que con éste demuestra, según la normativa derogada, su calidad de concesionario.

Por otra parte, comenta que la administración ha utilizado la expresión "concesión" en sus actuaciones y, en particular, en los permisos de operación que anexa -el cual solamente es uno y que aparece agregado a folios 13, tal y como quedó relacionado con anterioridad-.

Por lo tanto, a partir del marco jurisprudencial antes señalado, se deduce que el vínculo establecido en su momento entre el demandante y la Administración Pública, para la prestación del servicio en mención, se encuentra amparado en realidad en una simple autorización, subsumible –como antes se apuntó– en la figura administrativa del concierto.

Esa autorización no reúne las características necesarias para calificarla como verdadera concesión, a pesar de la opinión contraria del interesado; de modo que aquella no genera para él derechos subjetivos propios de una concesión cuya protección pueda reclamar válidamente en esta sede.

Así las cosas, a juicio de este Tribunal es imposible reconocer o siquiera presumir que el señor Carranza Orellana posee la calidad de concesionario del servicio de transporte colectivo; ya que éste sólo cuenta –de acuerdo a lo expuesto– con un permiso de operación vencido, el cual es insuficiente para acreditar la titularidad de una concesión administrativa propiamente dicha. Ello a pesar de que él asegura, por una parte, que "contrató" bajo esa figura y, por otra, que uno de los supuestos permisos agregados a este expediente judicial alude a una concesión prorrogable y que "llevan implícitos en forma taxativa las mismas obligaciones y deberes que se le imponen a un concesionario (...)".

En este punto, es importante destacar que la escasa disciplina técnica observada en el manejo de los conceptos administrativos -en particular, en la normativa que sirvió de base a las autoridades de transporte para extender al peticionario su permiso- no exime a los interesados de cumplir las exigencias necesarias para perfeccionar la concesión de un servicio público esencial, con el objetivo de garantizar el interés general.

En otros términos, la confusión terminológica que se advierte en las actuaciones de las autoridades encargadas del transporte público de pasajeros no justifica *per se* el reconocimiento de concesiones a favor de los sujetos que brindan con sus unidades el servicio bajo otras figuras, ya que para tal efecto deben cumplirse las condiciones mínimas previamente enunciadas.

También debe acotarse que, en razón de su competencia estrictamente constitucional, esta Sala no puede fijar la fórmula jurídica ni el procedimiento según los cuales ha de permitirse la explotación de un servicio público por un particular, ni tampoco le corresponde determinar si éste debe recibir una indemnización en virtud de las repercusiones económicas que puedan derivarse del empleo de dicha fórmula o procedimiento por los funcionarios públicos.

Así, dado que se ha establecido *ab initio*, de manera inobjetable, que el pretensor únicamente ha sido titular de una autorización y no de una auténtica concesión administrativa, es dable afirmar que la tramitación completa de este proceso resultaría estéril o infructuosa.

El criterio expuesto se apoya en el hecho de que al finalizar el respectivo procedimiento – de acuerdo al *principio stare decisis*– habría que sobreseer el presente caso, al igual que el amparo número 1052-2002, por no cumplirse un presupuesto vital para juzgar la constitucionalidad de las actuaciones controvertidas, esto es, la debida acreditación de la calidad de concesionario de la parte demandante.

En consecuencia, a fin de evitar un dispendio de la actividad jurisdiccional, es procedente rechazar de forma liminar la demanda planteada por medio de la figura de la improcedencia, en virtud de que existe un vicio en la pretensión que se infiere de la resolución final del proceso de amparo precitado.

Y es que los elementos objetivos y causales del caso recién citado coinciden con los del presente proceso; pues en aquél también se discutía si la actuación del Viceministro de Transporte alteraba los derechos que el interesado derivó de su presunta calidad de concesionario del servicio público en mención, la cual fue desvirtuada a partir del estudio de las características que debe poseer una genuina concesión administrativa.

Por tanto, con base en las razones expuestas en los párrafos precedentes, esta Sala **RESUELVE: (a) Declárase improcedente** la demanda planteada por el señor Pedro Walther Carranza Orellana, conocido por Pedro Walter Carranza Orellana; **(b) Tome nota** la Secretaría de este Tribunal del lugar y el medio técnico señalados por el demandante para recibir los actos de comunicación; y **(c) Notifíquese**. ---V. de AVILÉS---J. E. TENORIO---J. ENRIQUE ACOSTA---M. CLARÁ---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---S. RIVAS DE AVENDAÑO---RUBRICADAS.