

Panamá, 15 de enero de 2004.

Señor
Ernesto Torres
Sub-Director
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.
E. S. D.

Señor Sub-Director:

Tenemos a bien responder su nota DG/1046/2003 fechada 15 de diciembre de 2003, en la cual solicita nuestra opinión jurídica sobre lo siguiente:

“Si la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre puede mediante resolución autorizar a las empresas financiera que tienen certificados de operación en administración judicial o acreencia hipotecaria, para que realicen los trámites relacionados a dicho certificado de operación, sin el pago de las multas registradas a sus concesionarios.”

“Si es necesario que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, al momento de cancelar un determinado certificado de operación, deba notificar a las empresas financieras, que son acreedores hipotecarias o administradoras judiciales de dichos certificados.”

Consideramos importante, y relevante para el tema que nos ocupa, efectuar un análisis de las facultades que le otorga el artículo 9, numeral 13 de la ley 34 de 28 julio de 1999, a la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, así como del artículo 31 de la Ley 14 de 1993, el cual dispone que los certificados de operación pueden ser objetos de garantía por parte del concesionario para con las entidades financieras y le permite a estas entidades usufructuar de los mismos en el caso de ser necesario.

El artículo 9 de la ley No.34 del 28 de julio de 1999, establece las atribuciones de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, específicamente el numeral 13 se lee:

“13. Elaborar y someter al Órgano Ejecutivo, para su aprobación mediante decreto, los reglamentos para el cumplimiento de sus fines en particular los siguientes:

a...

b. Reglamento para la concesión de certificados de operación.

g... ”

El artículo 179, numeral 14, de nuestra Carta Magna le concede la facultad reglamentaria al Órgano Ejecutivo, citamos:

“Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.”

Claramente el proceso a seguir en el caso que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre desee reglamentar alguna disposición de la Ley 14 de 1993, modificada por la Ley 34 de 1999; deberá consistir en que ese despacho proponga al Órgano Ejecutivo lo correspondiente para que éste a su vez emita un Decreto Ejecutivo y el Reglamento tenga la validez requerida.

Con relación a este punto citamos a la Magistrada Maritza A. Franceshi de Aguilera en la Demanda Contenciosos Administrativa de Nulidad del 7 de mayo de 1998:

“Tal como lo establece el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política y el ordinal 11 del artículo 629 en concordancia con el ordinal 1° del artículo 638, ambos del Código Administrativo, la reglamentación de las leyes corresponde privativamente al Presidente de la República y al Ministro del Ramo respectivo, a través de los decretos ejecutivos o decretos reglamentarios de ejecución, por eso no puede el Ministerio de Gobierno y Justicia mediante un Resuelto reglamentar una Ley y menos aún rebasarla estableciendo plazos, requisitos y sanciones no contempladas en la Ley ni en su Reglamento, tal como ha sucedido en el presente caso.

En el orden de preferencia de las normas dictadas en asuntos nacionales primero está la ley, después el reglamento o decreto reglamentario y por último las órdenes superiores o resueltos. ”

El resuelto, es un grado legítimo de ordenamiento inferior al de las leyes y decretos reglamentarios que tiene fundamento constitucional en la norma siguiente.

"Artículo 181. ...

Las órdenes y disposiciones que un Ministro de Estado expida por instrucciones del Presidente de la República son obligatorias y sólo podrán ser invalidadas por éste por ser contrarias a la Constitución o la Ley, sin perjuicio de los recursos a que haya lugar"

Por tanto, a juicio de la Sala, el artículo 18 de la Ley 14 de 1993 debe ser reglamentado mediante un Decreto Ejecutivo y no mediante un Resuelto como el N°397 de 1993 que ha sido impugnado.”

Continuando con el análisis, pasamos a revisar el artículo 31 de la Ley 14 del 26 de mayo de 1993, el cual se lee como sigue:

“Todo vehículo destinado a la prestación del servicio de transporte terrestre público debe tener un certificado de operación o cupo, otorgado a su propietario, en el que hace constar las características genéricas del vehículo, el número de su placa de circulación, las generales del propietario, la línea ó ruta en que prestará el servicio y el concesionario responsable del mismo. El certificado de operación o cupo, así como el vehículo que este ampara, pueden ser objeto de garantía, pudiendo el acreedor, en caso de que sea necesario, administrarlos o recibirlo en usufructo hasta tanto recupere su acreencia.”(el subrayado es nuestro)

Garantía: “Cosa dada para seguridad de algo o de alguien” (G. Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual)

Usufructo: “El usufructo da derecho a disfrutar de los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y substancia, a no ser que el título de su constitución o la ley autoricen otra cosa” (G. Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual)

De la norma se entiende claramente que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, permite que tanto los vehículos como los certificados de operación puedan ser dados en concepto de respaldo como fuente de pago en transacciones crediticias en entidades financieras. Inclusive se reconoce que estos certificados o cupos son los que amparan a los vehículos, en otras palabras, los vehículos no podrán operar para generar ingresos sin el respectivo certificado.

El Decreto Ejecutivo No.186 del 28 de junio de 1993, por el cual se reglamenta la Ley Número 14 del 26 de mayo de 1993, en su artículo 12 dispone lo siguiente:

“En caso de cancelación del certificado de operación o cupo toda resolución debe ser debidamente notificada para garantizar el ejercicio de los medios impugnativos que garantizan la constitución y la ley.”

La Ley 34 del 28 de julio de 1999 en su artículo 47 norma lo siguiente:

“Las resoluciones de la Autoridad que cancelen u otorguen certificados de operación, se notificarán personalmente a los interesados. En caso de que la notificación no pudiera hacerse efectiva según lo previsto en el párrafo anterior, La Autoridad procederá a fijar un edicto en el lugar de la terminal o piqueta a la que pertenezca el transportista. Vencido el término de cinco días a partir de la

fijación del edicto, se entenderá hecha la notificación para todos los efectos legales que correspondan.” (el subrayado es nuestro).

El artículo 32 de la Ley 14 de 1993, se lee como sigue:

“El ente Regulador llevará un registro de todos los vehículos que presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en el territorio nacional. Este registro contendrá el número de certificado de operación o cupo del vehículo, sus características, la línea, ruta o piqueta donde preste el servicio, el nombre y generales del propietario del vehículo, y si contra el vehículo pesa algún tipo de gravamen.”

El artículo 33 A se adiciona con la ley 34 de 1999, y ésta dispone:

“...Todas las transacciones en las que estuviera involucrado el certificado de operación o cupo y/o el vehículo, deben ser registradas ante la Autoridad.”

De lo anterior se desprende primero la facultad de la Autoridad de poder cancelar los certificados en referencia basándose en las causales que establece la ley, y por otro lado, dispone la obligación de la Autoridad de Tránsito Transporte Terrestre de notificar estas cancelaciones y la forma mediante la cual debe hacerlo a quienes tengan un “interés” sobre los mismos. Esta notificación le permitirá a los interesados ejercer su derecho a impugnar dicha resolución. Observamos que la Autoridad establece la obligatoriedad de que se lleve un control de toda transacción que se genere en torno a un certificado de operación, por lo cual la Autoridad al momento de decidir sobre la cancelación puede identificar los sujetos con un interés sobre éste.

De acuerdo a lo expuesto por el Dr. Jorge Fábrega P., la notificación es “un acto por el cual se pone en conocimiento de las partes o de terceros una resolución. El término procede del verbo latino notificare, compuesto del sustantivo notum (conocido) y de facere (hacer), por lo cual notificar una resolución significa hacerla conocer de aquél a quien incumbe.”

Concluido nuestro análisis, pasamos a absolver su consulta como sigue:

1. La Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, de acuerdo a las facultades que le fueron otorgadas mediante la Ley 34 de 1999, puede someter al Órgano Ejecutivo propuestas de reglamentación en torno a la concesión de certificados de operación, y el Órgano Ejecutivo a través de un Decreto Ejecutivo aprobar la reglamentación propuesta siempre y cuando no contraríen ni el texto ni el espíritu de la ley 14 de 1993, modificada por la ley 34 de 1999. Específicamente, el permitirle a las entidades financieras utilizar los certificados de operación sin pagar las obligaciones que adeuden los concesionarios, lo consideramos un tema a reglamentar en lo concerniente a la concesión y al concesionario. Por lo cual, concordamos con lo resuelto en la Demanda Contenciosos Administrativa de

Nulidad del 7 de mayo de 1998; la ley 14 de 1993 debe ser reglamentada a través de un Decreto Ejecutivo y no por un Resuelto, como usted los sugiere en su nota.

2. El artículo 47 de la ley 34 de 1999, dispone que las Resoluciones de la Autoridad que cancelen o concedan certificados de operación, deberán notificarse personalmente a los "interesados", nótese que no se refiere a "concesionarios"; la norma permite que los certificados en mención puedan ser objetos de garantía en entidades financieras, y en casos necesarios estas entidades podrán administrarlos o recibirlo en usufructo-derecho a disfrutar de los bienes ajenos. La norma también obliga a que todas las transacciones relacionados a estos cupos sean registradas ante la Autoridad, por lo cual concluimos que las entidades financieras poseen un "interés" como acreedores sobre estos cupos o certificados que permiten que el vehículo opere, ya que si éstos son cancelados no cabe la posibilidad del usufructo del bien. Por lo antes expuesto, las entidades financieras deben incluirse como interesados, al momento de efectuarse las notificaciones.

Esperando haber podido asistirle en su consulta, le reitero nuestra disposición de ofrecerle cualesquiera otra información o ampliación adicional. Reiterándole nuestras consideraciones y respeto,

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
 } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/go/hf.