



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de febrero de 2022.
Nota C-028-22

Licenciado

Carlos B. Ordóñez O.

Director General, Encargado

Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre

Ciudad.

Ref.: Procedimiento a seguir para subsanar la situación del servicio público de transporte público selectivo en la provincia de Darién, cuya prestación se está realizando al margen de los requisitos legales y reglamentarios establecidos.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N.º 1939/DG/OAL/1084 de 15 de noviembre de 2021, pero presentada en este Despacho el 12 de enero de 2022, mediante la cual plantea a esta Procuraduría las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál sería el procedimiento a aplicar de acuerdo a la normativa de transporte terrestre vigente, para otorgar el reconocimiento en la modalidad de transporte selectivo en la provincia de Darién, de tal forma que los certificados de operación puedan afiliarse a una organización de transporte legalmente reconocida?
2. ¿Cuál sería el procedimiento aplicar a los certificados de operación existentes en la modalidad de transporte selectivo en la provincia de Darién, ya que los mismos fueron emitidos sin la exigencia de una organización de transporte legalmente reconocida en la ruta o zona de trabajo y en la modalidad de transporte selectivo, es decir sin cumplir con los requisitos establecidos en la Ley, sin embargo se han mantenido existentes por la necesidad del servicio?
3. ¿Cuál sería el proceder legal que podría ejecutar esta institución para el trámite de compra de placa, toda vez que no existe organización de transporte legalmente reconocida, para avalar los certificados de operación en la modalidad de transporte selectivo, a fin de no vulnerar los derechos de los usuarios y de los transportistas?

Sobre su primera interrogante este Despacho opina que, conforme a la normativa legal y reglamentaria vigente en la materia, para el establecimiento del servicio público de transporte selectivo en la provincia de Darién, la ATTT podrá concesionar las nuevas líneas o zonas de trabajo, previendo en los términos de referencia de la licitación a celebrar, los términos y condiciones respectivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N°14 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley N°42 de 2007. Además, los transportistas interesados deberán obtener su certificado de operación en debida forma, previo el cumplimiento de los requisitos legales y/o reglamentarios vigentes a la fecha de su solicitud.

En lo concerniente a sus otras dos interrogantes, debemos señalar respecto de la segunda, referente al procedimiento que se debe aplicar a los certificados de operación otorgados para la prestación del servicio de transporte público selectivo en la provincia de Darién, emitidos *sin cumplir con el requisito legal de hacer constar la afiliación de su titular a una organización de transporte legalmente reconocida*; y la tercera, sobre el procedimiento a seguir para el trámite de compra de placa de los vehículos cuyos cupos se encuentran en esta situación; que no es dable a este Despacho pronunciarse, por recaer estas interrogantes sobre actuaciones administrativas materializadas en el marco de una actividad prestacional cuya planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control corresponde en sede administrativa, al Director General de la ATTT, las cuales pudieran ser objeto de demandas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

A continuación, le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Es importante en primera instancia indicarle que, la contestación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Antecedentes.

De acuerdo a lo indicado en su nota, desde hace varios años en la Provincia de Darién, organizaciones de transportistas que mantienen certificados de operación para la prestación del servicio de transporte *colectivo*, han estado prestando también el servicio de transporte público *selectivo*, “*de facto*”, es decir *sin haber sido autorizados* por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; siendo así que, en la actualidad, se mantienen operando en tales circunstancias tres (3) prestatarias. Ello, según manifiesta en su nota, ha desencadenado inconformidades y cuestionamientos entre las diversas organizaciones de transportistas con presencia en esa provincia, sobre la legalidad o legitimidad de sus certificados de operación, con la consecuente negativa de algunos de ellos a realizar los pagos correspondientes a los trámites que conlleva la administración de sus respectivas organizaciones.

II. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría.

En lo concerniente al trámite a seguir para la obtención de un *certificado de operación*, para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en una ruta o zona de trabajo determinada, los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003, “Por el cual se reglamenta la concesión de certificado de operación”, disponen lo siguiente:

“**Artículo 1:** El certificado de operación es el documento, otorgado por el Estado a través de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, a la persona natural o jurídica, propietario de un vehículo, que lo autoriza para prestar el servicio público de transporte de pasajeros, en una ruta o zona de trabajo determinada.”

“**Artículo 2:** Todo certificado de operación, o cupo deberá contener la siguiente información:

(...)

2. El nombre completo del *concesionario* del certificado de operación, que podrá ser una persona natural o jurídica.

(...)

6. El nombre de la *organización* bajo la cual operará el certificado de operación, a la cual debe pertenecer el concesionario, cuando se trate de personas naturales.

(...)

Parágrafo: El certificado de operación deberá ser inscrito en el municipio donde va a prestar el servicio, ruta o zona de trabajo. En los casos que dentro de una ruta existan dos o más municipios, el concesionario podrá inscribirlo en el municipio de su preferencia.” (Resaltado y subraya del Despacho).

“**Artículo 3:** Los certificados de operación o cupos, podrán otorgarse, **previa petición de la organización transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo**, en su solicitud determinará la cantidad de certificados de operación y **la autoridad los otorgará a toda persona natural o jurídica siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la ley, a saber:**

(...)

6. Certificado de la personería jurídica y representación legal de la empresa o organización concesionaria que hace la solicitud.

(...).”

“**Artículo 4:** Toda solicitud que no cumpla con los requisitos antes descritos, será rechazada de plano.” (Resaltado y subraya del Despacho)

De acuerdo al trámite establecido por las normas reglamentarias citadas, toda persona natural o jurídica propietaria de un vehículo, puede ser autorizada por el Estado, por conducto de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante ATTT), para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en una ruta o zona de trabajo determinada; debiendo para tales efectos, obtener un *certificado de operación* expedido por dicha entidad.

También se advierte de la normativa citada, específicamente el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°543 de 2003 antes referido, que podrán solicitar a la ATTT el otorgamiento del aludido certificado de operación: 1) La *organización transportista* que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo; 2) El *transportista/concesionario*, persona natural o jurídica **previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3**, debiendo entenderse (según se infiere del texto del numeral 6 de dicho artículo, en concordancia con el numeral 6 del artículo 2) **que al momento de formalizar su solicitud, tiene el deber jurídico de estar afiliado a una organización de transportistas**, cuyos datos deberán constar en el certificado de operación que se le expida.

En concordancia con las normas reglamentarias citadas y comentadas, el artículo 27 de la Ley N°14 de 1993 “Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones”, como quedó modificado por el artículo 2 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007, señala lo siguiente:

“Artículo 27. Cuando sea necesario **crear nuevas líneas, rutas, piqueras o zonas de trabajo** y en el **acto de selección de contratista** que se celebre para otorgar su **concesión** existan varias ofertas, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre adjudicará el acto público a las **personas naturales o jurídicas** que, además de comprobar que **cumplen con todos los requisitos contenidos en el pliego de cargos y en las especificaciones técnicas**, demuestren, en forma efectiva, poseer los **recursos y la organización más calificada** para cumplir las obligaciones derivadas de la concesión, así como las **tarifas más convenientes para el usuario**.

Las concesiones de líneas, rutas, piqueras o zonas de trabajo solo serán adjudicadas a **personas naturales o jurídicas de nacionalidad panameña** y, en el caso de estas últimas, siempre que su **capital accionario sea de ciudadanos panameños**. En igualdad de condiciones, se preferirá a quienes aparezcan registrados como concesionarios de otras líneas dentro de la misma ruta, o de rutas o piqueras adyacentes que pudieran verse afectadas y hubieran cumplido a cabalidad con los **términos y las condiciones de sus respectivas concesiones**.

El titular de un contrato de concesión de línea, ruta, zona de trabajo o piquera de transporte terrestre podrá ceder a terceros, total o parcialmente, los derechos derivados del respectivo contrato. Esta cesión deberá ser previa y expresamente autorizada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

(...).” (Resaltado del Despacho)

Se colige del texto vigente del artículo 27 de la Ley N°14 de 1993 que la ATTT podrá, cuando se requiera la creación de nuevas líneas, rutas, piqueras o zonas de trabajo, otorgar las mismas mediante concesión; con sujeción a los términos y condiciones que establezcan los términos de referencia del respectivo acto público. Criterio éste, que fuera externado en su nota y con el cual coincide este Despacho.

De lo hasta aquí anotado se concluye, en respuesta a su primera interrogante, que conforme a la normativa legal y reglamentaria vigente en la materia, para el establecimiento del servicio público de transporte selectivo en la provincia de Darién, la ATTT podrá concesionar las líneas, rutas o zonas de trabajo correspondientes, previendo en los términos de referencia de la licitación a celebrar, las especificaciones y condiciones correspondientes. Además, los transportistas interesados deberán obtener su certificado de operación en debida forma, previo el cumplimiento de los requisitos legales y/o reglamentarios vigentes a la fecha de su solicitud.

En lo que corresponde a sus otras dos interrogantes, la primera de ellas referente al procedimiento a aplicar a los certificados de operación existentes para la prestación del servicio de transporte público “selectivo” en la provincia de Darién, *emitidos sin el cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley* (específicamente, sin cumplir con la exigencia legal de estar el peticionario afiliado a una organización de transporte legalmente reconocida en la ruta o zona de trabajo, en la modalidad de transporte selectivo); y la segunda, relacionada con el procedimiento a seguir para la compra de la placa de los vehículos inmersos en el supuesto de hecho antes señalado; debo indicarle que en atención al Principio de Estricta Legalidad, en virtud del cual los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite; y en conformidad con las normas jurídicas anteriormente citadas, lo relativo al otorgamiento de certificados

de operación y a la autorización para la compra de placa de vehículos dedicados a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en la Provincia de Darién, es una materia que le corresponde decidir en sede administrativa al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, como parte del ejercicio funcional inherente a su cargo público, debiendo ceñir su actuación a las normas de procedimiento que rigen dicho servicio público y que de acuerdo a las circunstancias particulares del caso, resulten aplicables.

En el sentido anotado, el artículo 2 de 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”, modificada por la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007, expresa lo siguiente:

“Artículo 2. La autoridad tiene todas las funciones relacionadas con la **planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá** y, para su cumplimiento, ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Proponer al Órgano Ejecutivo la política general del transporte terrestre en el territorio nacional.
(...)
2. Actuar como ente rector competente para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas estatales en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre.
(...)
4. Planificar y programar el transporte terrestre, para responder a las necesidades del transporte público de pasajeros, urbano, suburbano, interurbano, internacional y de turismo, y del transporte de carga, en coordinación con los planes de desarrollo urbano, nacionales y regionales, del Ministerio de Vivienda.
(...)
6. Dictar las normas técnicas para establecer facilidades de transporte terrestre, así como para otorgar concesiones de líneas, rutas, zonas de trabajo y terminales vehiculares de transporte colectivo.
(...)
7. Otorgar concesiones para la explotación del servicio de transporte público y de terminales de transporte terrestre.
8. Supervisar la actuación de concesionarios, empresas o personas, dedicados a la prestación del servicio de transporte público de pasajeros y sancionarlos por el incumplimiento de las disposiciones legales.
(...)
11. Regular todo lo concerniente al revisado vehicular anual.
(...)
17. Conocer de las denuncias que se presenten contra las personas naturales o jurídicas, que presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros, por violaciones a la Ley que regula el transporte público y aplicar las medidas pertinentes.

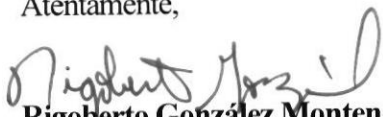
20. Regular todo lo relacionado con el transporte público de pasajeros, de carga y particular.

(...)." (Resaltado del Despacho).

Sobre la base de lo anterior, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico respecto a actuaciones materializadas en el marco de una actividad prestacional¹ cuya planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control corresponde, en sede administrativa, al Director General de la ATTT. Además, de formalizarse alguna controversia con relación a la legitimidad de los certificados de operación así emitidos o de las autorizaciones para compra de placas que se hubieren otorgado, la misma tendría que ventilarse por la vía gubernativa y, eventualmente, ante el ente jurisdiccional competente en la materia, que es la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Esperamos de esta manera haberle ofrecido una respuesta objetiva sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-005-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

¹ Entiéndase, la prestación de un servicio público al amparo de certificados de operación otorgados por el Estado, sin el previo y cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas legales y/o reglamentarias aplicables, o la compra de placa para los vehículos dedicados a dicha actividad en tales circunstancias.