



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de mayo de 2023

Nota C-077-23

Señor

Jorge Agrazal Camargo

Ciudad.

Ref: Certificados de Operación o Cupos de transporte terrestre público de pasajeros.

Señor Agrazal:

Por este medio damos respuesta a su nota recibida el 21 de abril de 2023, en la que nos consulta lo siguiente:

- “1. la (sic) seguridad jurídica de un certificado de operación, como la concesión que da el estado (sic) para un servicio público y no como un negocio.
2. Si una concesión del estado (sic) puede ser vendida con fin de lucro, alquilada con fin de lucro,
3. Si las prestatarias o la autoridad de tránsito y transporte terrestre, están facultadas a obligar a los transportistas a pagar tributos, cuotas etc. Que no estén reguladas en la ley, como lo establece el artículo 48 de la constitución (sic).
4. En cuanto a la seguridad jurídica, consultamos lo siguiente; la ATTT está facultada para violar la seguridad jurídica de una concesión (metro y Metro Bus) emitiendo, cupos permisos o algún tipo de documento, contrario a una concesión dada a través de una licitación pública. Sin estudio técnico en las concesiones ya otorgadas por el estado (sic).
5. Queremos destacar que según la ley (sic) 14 de transporte, el estado (sic) otorga de manera gratuita el certificado de operación y solo pagará el trámite de diez balboas (10\$).

Y queremos llamar la atención que la ATTT, mediante resoluciones de compras de placas cea (sic) las condiciones para que los humildes transportistas sean extorsionado (sic), amenazados, y doblegados a pagar altos costos por la carta del Aval que exige a ATTT, como requisito, y lo denomina como una vía de negocio entre ambas partes, como lo certifica la nota de la ATTT, adjunta.”

Sobre el particular, debemos expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de esta entidad, **“servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto”**, pero resulta, que quien hace la consulta **no es servidor público administrativo, sino un particular.**

No obstante, con fundamento al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, procederemos a darle una opinión general, sin que la misma constituya un pronunciamiento de fondo o un criterio concluyente para esta Procuraduría de la Administración.

El transporte terrestre público de pasajeros está regulado por la Ley 14 de 27 de mayo de 1993, “Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones”; tiene su entidad reguladora creada mediante la Ley 34 de 28 de julio de 1999, “Por la cual se crea la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre”; y el Decreto Ejecutivo No. 543 de octubre de 2003, es el que reglamenta los Certificados de Operación. Sin embargo, otro medio de transporte terrestre de pasajeros también se encuentra regulado por la Ley 109 de 25 de noviembre de 2013, “Que dicta el marco regulatorio relativo al Sistema Metro de Transporte de Panamá”, que le otorga a esta entidad la competencia privativa, para planificar, promover, dirigir, regular, coordinar, supervisar, disponer, controlar y ejecutar las obras de infraestructuras y equipamiento relacionados con el Metro (Cfr. artículo 5 de la Ley 109 de 2013).

El artículo 1 de La Ley 14 de 1993 señala que “El transporte terrestre de pasajeros es un servicio público cuya prestación estará a cargo de personas naturales o jurídicas, mediante concesiones que el Estado otorga inspirado en el bienestar social y el interés público”; el numeral 5 del artículo 5 de la citada Ley define el cupo como el “Certificado de operación concedido por el Estado al propietario de un vehículo, que lo autoriza para prestar el servicio público de transporte terrestre en una ruta o zona determinada” y el numeral 6 de ese mismo artículo dice que la concesión es el “Derecho otorgado por el Estado a favor de una persona natural o jurídica, para prestar el servicio público de transporte, en sus diversas modalidades, dentro de una ruta o zona de trabajo.”

En este contexto, observamos que el certificado de operación es concedido por el Estado, por conducto de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, a favor de personas naturales o jurídicas que brindan ese servicio, y dicho certificado de operación podrá darse en garantía, al tenor de lo que dispone el artículo 31 de la referida Ley 14 de 1993, que a la letra dice:

“Artículo 31. 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 se hace constar las características genéricas del vehículo, el número de su placa de circulación, las generales del propietario, la línea o ruta en que prestará el servicio y el concesionario responsable del mismo. El certificado de operación o cupo, así como el vehículo que éste ampara, pueden ser objeto de garantía, pudiendo el acreedor, en caso de que sea necesario, administrarlos o recibirlos en usufructo hasta tanto recupere su acreencia.” (Subraya el Despacho).

De esta disposición, se llega a la conclusión que la Ley faculta al titular de un certificado de operación o cupo que ampara a un propietario de un vehículo para la prestación del servicio público de transporte terrestre, a poder darlo en garantía a favor de un acreedor, quien puede administrarlo o recibirlo en usufructo, esto es, que le da derecho a ese acreedor a “disfrutar de los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y sustancia, a no ser que el título de constitución o la ley autorice otra cosa” según lo dispone el artículo 452 del Código Civil.

Por su parte, el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 543 de 8 de octubre de 2003 señala que dicho certificado de operación “puede ser transferido a cualquier persona natural o jurídica después de tres (3) años de haber prestado el servicio de transporte público de pasajeros”, y el artículo 15 del mismo Decreto Ejecutivo indica que la persona que desee transferir el certificado de operación lo deberá ofrecerlo en primer lugar a favor de la empresa u organización concesionaria de la ruta o zona de trabajo a donde pertenezca, y la concesionaria tendrá un término de quince (15) días hábiles para pronunciarse sobre la aceptación o rechazo, y en caso de rechazo, se podrá transferir a cualquier persona natural o jurídica dentro de la misma ruta o zona de trabajo.

En este sentido, los Certificados de Operación o Cupos que otorga el Estado a favor de una persona natural o jurídica para la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajero **se hace a título gratuito**, pertenece al propietario del vehículo, no tiene ningún valor y es transferible, y lo único que hace el Estado cuando el mismo se transfiere es registrar la transferencia, previo el cumplimiento de los requisitos que exige el artículo 16 ibídem.

Con respecto a la seguridad jurídica de estos certificados de operación, hay que señalar lo que dispone el artículo 24 de la Ley 14 de 1993 que dice: “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”, y en lo atinente al otorgamiento de estos certificados de operación a través de licitaciones públicas hay que ver lo que dispone el artículo 27 de la misma Ley, cuando señala:

“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 cabalmente 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.” (Subraya el Despacho).

Por todo lo anterior, la Procuraduría de la Administración concluye en lo siguiente:

1. Los certificados de operación o cupos que otorga el Estado, son para amparar a los titulares de vehículos de transporte público de pasajeros, que prestan ese servicio público, y de ninguna manera esos certificados deben ser utilizado para un negocio, distinto al de prestación del servicio público para lo cual se otorgan.
2. Estos certificados de operación o cupos pueden ser transferidos a un tercero, pero la relación jurídica entre el titular del certificado y el tercer concesionario, es de carácter privado, donde el Estado no tiene ninguna participación, pues lo único que hace la entidad reguladora del transporte público de pasajeros es el de tramitar esa transferencia, cobrando lo que establece el reglamento.
3. En este sentido, las prestatarias o la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre no pueden cobrar tributos, cuotas u otros gastos que no estén contemplados en la Ley, pues ello riñe contra el principio de legalidad contemplado en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.
4. La ATTT ni ninguna otra entidad del Estado o servidor público pueden violar la ley, pues las actuaciones de ellos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar al máximo de sus capacidades la labor asignada, como lo señala el último párrafo del citado artículo 34.
5. Los certificados de operación o cupos se otorgan de manera gratuita, y su titular solo deberá pagar los derechos de trámite establecidos en la ley y el reglamento.

En esta forma damos la opinión general, reiterándole que la misma no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-064-23

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*