



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de septiembre de 2017
C-86-2017

Licenciado

Julio González Pereira

Director General

Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre

E. S. D.

Señor Director General:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota No.023-DG/AL/1084, de 2 de agosto de 2017, mediante la cual nos consulta si los “*nuevos certificados de operación*” pueden ser otorgados a los conductores que no tengan condición de propietarios (palanca).

Sobre el particular, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, no es viable que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre otorgue certificados de operación a personas que no tengan la condición de propietarios al momento en que formula la solicitud, en vista que el artículo 31 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, y el Decreto Ejecutivo 543 de 8 de octubre de 2002, exigen que el titular del certificado sea propietario de vehículo.

Para una mejor comprensión del asunto sometido al examen de esta Procuraduría, resulta conveniente transcribir el artículo 31 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, “Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones”, como fue introducido por el artículo 34 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, y el artículo 33-A de la misma excerta legal, que se refiere al orden de prelación para otorgar certificados por cancelación de los anteriores:

“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”

”Artículo 33-A. Los certificados de operación o cupos que hayan sido objeto de cancelación por alguna de las causales previstas en esta Ley, se concederán a los aspirantes seleccionados de la lista de espera que se mantendrá en las oficinas de los concesionarios, atendiendo al orden de prelación.

Estas listas serán confeccionadas por el concesionario, tomando en cuenta los años de servicio, el orden cronológico de ingreso, la experiencia y los méritos de los aspirantes. La lista deberá ser integrada, en primer lugar, por los conductores que no tengan la condición de propietario y, en segundo lugar, por aquellos que sí tengan tal condición.

Copia de la lista deber ser asignada ante La Autoridad y mantenerse en lugar visible de las oficinas del concesionario o en la piquera respectiva.

Los nuevos interesados en la concesión de certificados de operación o cupos que surjan después de confeccionada la primera lista, podrán solicitar al concesionario su inscripción en ella, y ésta queda obligado a notificar inmediatamente a La Autoridad lo relativo a dicha inscripción.

[...] (Subraya el Despacho).

El artículo 31 señala en forma categórica, que el certificado de operación o cupo se le debe otorgar al propietario del vehículo que estará amparado con dicho certificado, y el artículo 33-A de la Ley 14 de 1993, prevé la suerte que corren los certificados de operación o cupos, cuando son cancelados por algunas de las causales establecidas en la citada Ley, señalando que se concederán a los aspirantes seleccionados de la lista de espera que se mantendrá en las oficinas de los concesionarios, y señala además, que tienen prioridad los conductores que no tengan la condición de propietarios, y luego, los que tienen ese carácter.

Cabe mencionar que el orden de prelación de que trata dicho artículo 33-A, es sólo para los efectos de conceder el certificado de operación, cuando el anterior ha sido cancelado por las causales descritas en el artículo 36 de la Ley 14 de 1993, pero no hace alusión a *nuevos certificados*, por causas distintas a la de la cancelación, como por ejemplo, por necesidad del servicio en algunas rutas, líneas, piqueras o zonas de trabajo.

No obstante, cuando se vayan a otorgar *nuevos certificados*, ya sea por cancelación de los anteriores, por causas establecidas en la Ley, o por necesidad del servicio, en ambos casos se requiere que: (i) el peticionario aparezca en la lista de un concesionario de transporte público; (ii) de igual manera, aparezca en la base de datos de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre; y (iii) al momento de formular la petición, acredite su condición de propietario.

Con respecto a la base de datos, el artículo 32-A de la Ley 14 de 1993, introducido por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, emplea los términos “*conductores*” y “*palancas*”, para diferenciar a los que poseen cupos o certificados de operación que conducen sus propios vehículos, de los que son conductores, pero de vehículos ajenos. Dice así la norma en cuestión:

“**Artículo 32-A.** La Autoridad coordinará con los concesionarios de transporte público y los titulares de certificado de operación la creación y el mantenimiento de una base de datos que contendrá la información general de cada conductor de vehículo de transporte público terrestre de pasajeros.”

Los titulares de certificados de operación que prestan el servicio de transporte público en las distintas rutas, líneas, piqueras o zonas de trabajo de todo el país deberán aportar las generales de los conductores y palancas asignados a sus respectivos vehículos. Esta información será requerida para que La Autoridad conozca quién conduce cada vehículo y pueda verificar que se trata de un conductor apto para confiar en sus manos la vida de los asociados.” (Las cursivas y el subrayado son del Despacho).

Al respecto, dentro de las definiciones que hace el artículo 5 de la Ley 14 de 1993, se encuentran las palabras *cupo*, *concesión*, *concesionario* y *conductor*. Cupo es 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”, concesión es el “Derecho otorgado por el estado en 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”, concesionario es la “Persona natural o jurídica beneficiaria de una concesión”, y conductor es la “Persona natural que opera un vehículo de transporte terrestre” (Cfr. Numerales 5, 6, 7 y 8, respectivamente).

Nótese que los certificados de operación o cupos, se le conceden es a los propietarios de vehículos, y el Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003, “por el cual se reglamenta la concesión de certificado de operación”, establece los requisitos para solicitar *certificados de operación*, ya sea por haberse cancelado el anterior por algunas de las causales establecidas en la ley (reasignación), o por necesidad de servicios.

Al respecto, la referida excerta reglamentaria establece que: el certificado de operación se le otorga a la persona natural o jurídica propietaria de un vehículo, que lo autoriza para prestar el servicio público de transporte de pasajeros; dicho certificado de operación o cupo debe contener, entre otros requisitos, los datos del vehículo el cual se presta el servicio; los mismos se otorgan previa petición de la organización de transportista que sea concesionaria de la ruta o zona de trabajo, y prueben la existencia de vehículo según el servicio que pretende prestar (Cfr. Artículos 1 y 2, numeral 9; 3 numeral 5; y 11).

Como se puede apreciar, el Decreto Ejecutivo 543 de 2003 es lo que la doctrina conoce como acto administrativo reglado, porque establece los requisitos que se deben cumplir para conceder un nuevo certificado de operación o cupo, y la decisión no puede quedar a discreción del funcionario. Sobre el particular, resulta oportuno mencionar, para fines didácticos, que en el “VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo” realizado en Panamá en octubre del 2009, se presentaron varias ponencias que explicaron la clasificación de los actos administrativos, entre las cuales destacó la del jurista guatemalteco Hugo Haroldo Calderón, que al referirse a la clasificación entre actos reglados y actos discrecionales señala que los primeros “son aquellos que se producen dentro de la administración, mediante preceptos legales imperativos que contienen reglas vigentes y específicas, que regulan la actividad de la administración en una materia determinada.”¹

Desde este punto de vista, para que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre pueda conceder un certificado de operación o cupo a una persona que lo solicita, independientemente que se trate de uno que ha sido cancelado o uno nuevo que se vaya a emitir por necesidad del servicio, se requiere que el peticionario cumpla con todos los

¹ Véase las “Actas del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo”, págs. 474 - 475, en el sitio <http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/versionelectronicaforo.pdf>

requisitos que establece la Ley 14 de 1993 y el Decreto Ejecutivo N° 543 de 2003, entre ellos la de acreditar su condición de propietario, al momento en que formula la petición. En mérito de todo lo expuesto, la Procuraduría de la Administración es del criterio que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre sólo puede otorgar certificados de operación a los conductores que tengan la condición de propietario, y para ello debe: (i) aparecer en la lista de espera de un concesionario de ese servicio público de transporte; (ii) aparecer en la base de dato de la referida entidad; y (iii) acreditar su condición de propietario de vehículo, al momento de hacer la petición. Todo lo anterior, con base a lo que dispone los artículos 31 y 33-A de la ley 14 de 26 de mayo de 1993, y los artículos 1, 2, 3 y 11 del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/cch.