

Panamá, 21 de mayo de 2001.

Doctor

PABLO QUINTERO LUNA

Director General de la Autoridad del
Tránsito y Transporte Terrestre.

E. S. D.

Señor Director General:

Dando cumplimiento a las funciones asignadas de “servir de **Consejera jurídica a los funcionarios administrativos**” de acuerdo a la Constitución artículo 217, num.5; Código Judicial, artículo 346, num.6; y, a la Ley No.38 de 2000, artículo 6, num.1., procedo a examinar la situación que ha sometido a nuestra opinión, consistente en la posibilidad de habilitar una parada definitiva a la altura de la Avenida de los Mártires y a la altura del Instituto Nacional, considerando particularmente el beneficio que tal posibilidad conllevaría para los usuarios del sector oeste.

Al respecto, comenzamos por señalar que el transporte terrestre de pasajeros en nuestro país es un servicio público que se presta a través de concesiones, en que el Estado cede la prestación del servicio a particulares, pero bajo su control.

En efecto, la Ley No.14 de 26 de mayo de 1993, que regula el transporte terrestre público de pasajeros¹, modificada por la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, a través de la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre², en su artículo 1, establece:

¹ Publicada en Gaceta Oficial No.22.294 de 27 de mayo de 1993.

² Publicada en Gaceta Oficial No.23.854 de 2 de agosto de 1999.

“ARTÍCULO 1. El transporte terrestre de pasajeros es un servicio público cuya prestación estará a cargo de personas naturales o jurídicas, mediante concesiones que el Estado otorgará inspirado en el bienestar y el interés público.” (Lo subrayado es de este Despacho)

Podemos observar en el precepto copiado que de su tenor literal se desprende que el transporte terrestre de pasajeros es considerado un servicio público inspirado en el bienestar y en el interés público o sea que su objetivo primordial es la satisfacción de una necesidad de la colectividad Esta conceptualización, la Ley se encarga de reforzarla en el artículo 46, cuando señala:

“ARTÍCULO 46. El Ente Regulador, previa consulta a los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte, determinará la ubicación de las estaciones terminales los de paradas intermedias y las piqueras que regirán el transporte terrestre público de pasajeros. Cuando el interés público lo exija, el Ente Regulador podrá modificar el señalamiento de las estaciones terminales, los sitios de paradas y las piqueras, quedando los concesionarios y los transportistas obligados a sujetarse a estos cambios, en un plazo no mayor de seis (6) meses.” (Lo subrayado es de este Despacho)

Se aprecia del contenido de esta disposición que ha sido la intención del legislador que el Ente Regulador se ocupe de regular lo relativo a la ubicación de las paradas, no obstante, tomando siempre en consideración la necesidad o el interés general de la colectividad.

Cabe añadir que, esta norma ha sido modificada por la Ley 34 ibídem, subsistiendo el espíritu de la misma, veamos:

“ARTÍCULO 37. El artículo 46 de la Ley 14 de 1993 queda así:

ARTÍCULO 46. La autoridad aprobará la ubicación de las estaciones terminales, los sitios de paradas intermedias, las piqueras que utilizará el transporte terrestre público de pasajeros y las facilidades que éstas deben ofrecer. Cuando el interés público lo exija, La Autoridad podrá modificar la ubicación de las estaciones terminales, los sitios de paradas y las piqueras, quedando los concesionarios y los transportistas obligados a sujetarse a estos cambios, en un plazo no mayor de seis meses.”

Se infiere de la disposición transcrita que el Estado como principal gestor del bien común, se reserva a través de La Autoridad de Transporte la potestad de la ubicación de las estaciones terminales así como los sitios de paradas intermedias, pues la redacción de ambas normas así lo demuestran. Variando si se quiere, un poco los procedimientos de carácter interno, ya que anteriormente la norma in comento establecía que el Ente Regulador previa consulta con los Consejos Técnicos Provinciales procedía a la ubicación de las paradas y demás; en tanto que, ahora faculta a La Autoridad solamente a aprobar tal ubicación. A tales efectos, debe entenderse que La Autoridad esta conformada por Una Junta Directiva (Ministro de Gobierno y Justicia o en quien delegue, Ministro de Obras Públicas o en quien delegue, Ministro de Vivienda o Director de Desarrollo Urbano, un designado por la Presidencia, Viceministro de Comercio Exterior o en quien delegue, Tres (3) representantes de la Cámara Nacional de Transporte, Un (1) representante de la Cámara Nacional de Transporte de Carga)³. No obstante, destaca el precepto in exámine que en la prestación de este servicio público prevalecen dos principios, el bienestar social y el interés público, quedando plasmado claramente la intención de favorecer a la colectividad en razón de sus necesidades.

³ Cf. Artículos 6 y 7 de la Ley 34 de 1999.

Precisamente, el concepto de servicio público inevitablemente está ligado a la finalidad social del Estado, pues, es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, tradicionalmente, se había entendido el servicio público como toda actividad de la colectividad tendiente a satisfacer una necesidad de interés general.⁴ Ello implica, que para que se dé el servicio público se requiere que la actividad sea realizada por la administración pública o de alguna forma controlada por ella, pero, adicionalmente, que la actividad tienda a satisfacer necesidades colectivas y no simplemente la necesidad de uno o varios individuos.

Todo lo anterior es corroborado por el artículo 2, num.10, de la Ley 34 de 1999 al establecer:

“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. ...

10. Velar, intervenir y tomar las medidas necesarias, para que el servicio público de transporte de pasajeros se mantenga de forma ininterrumpida y eficiente.

22. ...”. *(Lo subrayado es de este Despacho).*

Se desprende de la norma reproducida, que es la Ley la que le concede a la Autoridad de Transporte la potestad para tomar medidas dirigidas a preservar el bienestar social y el interés público,

⁴ RODRÍGUEZ R. Libardo. Derecho Administrativo. General y Colombiano. Novena Edición. Editorial Temis S.A., Santa fe de Bogota-Colombia. 1996. Pág.415.

promoviendo la prestación de un servicio de transporte público eficiente.

Ahora bien, atendiendo la inquietud presentada y con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, somos del criterio que la habilitación de una parada en la Avenida de los Mártires es una posibilidad que la Ley permite perfectamente, como una decisión que deben tomar las autoridades de Transporte, aunque teniendo presente los principios rectores del servicio de transporte antes mencionados, es decir, el bienestar y el interés público, lo que se traduce en seguridad y tranquilidad de la comunidad. Por la importancia del tema, creemos oportuno recomendar se estudie y analice la decisión en relación con las otras rutas interprovinciales, para evitar se señale que se da un tratamiento especial a las rutas del sector oeste. O, la disconformidad de la administración de la Terminal de Transporte de Autobuses de Albrook al faltar la afluencia esperada dado que la propia Autoridad se ha ocupado de regular y reglamentar lo correspondiente.

Sin embargo, desde una perspectiva socioeconómica, resulta un hecho cierto que habilitar una parada en la Avenida de los Mártires para las rutas del sector oeste facilita y economiza el acceso del usuario a sus lugares de trabajo, aplicando de este modo el principio básico del interés público. Además, en modo alguno este hecho significa que las rutas interprovinciales o interurbanas no tengan la obligación de converger al final del recorrido en la Terminal de Albrook. La habilitación de la parada de la avenida de los Mártires, sería determinada solamente al venir del sector oeste hacia la Ciudad de Panamá, pues al regresar a su lugar de residencia en el sector oeste los usuarios deben tomar su transporte en la Terminal de Albrook y no en otro lugar, ello en atención a lo convenido por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte con los Consejos Técnicos Provinciales de Transportes de las nueve (9) Provincias que integran la República de Panamá, con la finalidad de lograr la eficiencia y consecuentemente la efectividad en el servicio de transporte público.⁵

⁵ Ver, Resolución No.93 de 7 de agosto de 1997, Publicada en Gaceta Oficial No.23,358 de 20 de agosto de 1997.

De este modo espero haberle ayudado, en la inquietud presentada, me suscribo, atentamente,

Original: Alma Montenegro de Fletcher
Firmado: Pr. Montenegro de Fletcher

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración*

AMdeF/16/cch.