

Panamá, 30 de abril de 2002

Licenciado.

Carlos Ernesto González Ramírez

John Bennett

Presidente y Presidente del Comité

Cívico del Tránsito

Asociación Panameña de Ejecutivos

de Empresa (APEDE).

E. S. D.

Estimados Señores:

Apoyada en nuestra atribución legal de brindar orientación a la ciudadanía, contemplada en el Artículo 3, numeral 6, de la Ley 38 de 2000, que contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración; procedo a expresar mi opinión respecto al tema que plantea la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) en su nota distinguida con el número 1815/2002, fechada 10 de abril de 2002, sobre la normativa que respalda la intervención del Ministerio de Obras Públicas (M.O.P.) en el proyecto de planificar y ejecutar la construcción de un sistema de transporte público, sin la participación de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.).

Soy del criterio que la planificación, ejecución y puesta en marcha de un proyecto de esta envergadura implica necesariamente la participación tanto del M.O.P., como de la A.T.T.T., por ser ambas entidades públicas quienes están facultadas por la Ley para actuar como rectoras en el tema de las obras públicas relacionadas con la prestación del servicio público de transporte de pasajeros.

Sin embargo, la diferencia fundamental en esta participación está dada por el hecho que al M.O.P. le compete **especial, pero no exclusivamente**, intervenir en la parte infraestructural, y a la A.T.T.T. le compete **especial, pero no exclusivamente**, intervenir en la parte funcional y normativa del sistema de transporte público de pasajeros que

se decida aplicar en nuestro país (tren ligero, línea alterna de buses, etc.). Esto puede colegirse fácilmente de las normas que regulan a dichas organizaciones de la Administración.

Así tenemos que, la Ley No 35 del 30 de junio de 1978, "Por la cual se organiza el Ministerio de Obras Públicas", es clara al otorgarle competencia en la parte infraestructural, según el énfasis contenido en las normas que se transcriben, a continuación:

"ARTICULO 1. El Organó Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Obras Públicas tendrá la misión de llevar a cabo los programas e implantar la política de construcción y mantenimiento de las obras públicas de la Nación.

ARTICULO 2. El concepto de Obras Públicas tal como se utiliza en esta Ley, aplicado con exclusividad al Ministerio de Obras Públicas, comprende los bienes nacionales, tales como **fuentes de materiales de construcción, carreteras, calles, puentes, edificios o construcciones de cualquier clase** que por Ley o por disposición del Organó Ejecutivo le sean adscritos para el cumplimiento de sus objetivos.

ARTICULO 3. El Ministerio de Obras Públicas, para la atención de los asuntos de su competencia tendrá las siguientes funciones:

a) Ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas para su debida **construcción o mantenimiento**, según el caso;

b) Ejecutar los programas que le encomiende el Organó Ejecutivo sobre investigaciones y **análisis de las obras públicas** en relación a su uso y necesidades futuras, así como proyectar la política y programas de acción ajustados a los planes globales del Estado;

c) Dictar las **normas técnicas y diseño y construcción de calles, carreteras y puentes** y revisar para aprobar o improbar

los planos y especificaciones para la construcción o reconstrucción de tales obras;

d) Establecer las normas del transporte vehicular terrestre en cuanto a pesas y dimensiones para el debido uso y conservación de las vías de circulación pública;

..."

Por su parte, la Ley No 34 del 28 de julio de 1999, "Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones", es prístina al enfatizar la competencia de dicha Autoridad en todo lo concerniente al mismo funcionamiento del sistema de transporte terrestre en la República, dejando por sentado que el M.O.P. tiene la **dirección mayoritaria (no exclusiva)** en la parte infraestructural.

En tal orden es válido recordar los principales artículos de la Ley 34 de 1999, que regulan el tema bajo opinión:

"Artículo 2. La Autoridad tiene 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 Organo Ejecutivo la **política general del transporte terrestre en el territorio nacional.**
2. ...
3. 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.

5. Coordinar, con las demás instituciones del Estado y las personas, naturales o jurídicas, dedicadas al transporte terrestre, la ejecución de los planes y programas sobre esta materia.
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 las 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 terrestre público de pasajeros, y sancionarlos por el incumplimiento de las disposiciones legales.
9. ...
10. Velar, intervenir y tomar las medidas necesarias, para que el servicio público de transporte de pasajeros se mantenga de forma ininterrumpida y eficiente.
11. ...
12. Determinar el número, extensión y recorrido de las rutas de transporte colectivo, urbanas, suburbanas e interurbanas; distribuir las y autorizar su usufructo a los concesionarios.
13. ...
14. Regular el tránsito vehicular, la señalización y los dispositivos de control utilizados en las vías públicas.
15. ...
16. ...
17. ...
18. ...
19. Regular todo lo relacionado con el transporte terrestre público de pasajeros, de carga y particular.
20. ...

- 21. Revisar y aprobar, junto con las autoridades nacionales y municipales, los planos y especificaciones de obras que desarrollen las entidades del sector público o privado, relacionadas con la administración y operación del tránsito y el transporte terrestre..
- 22. Emitir las autorizaciones necesarias para los trabajos o actividades que se programen sobre las vías públicas, que afecten la administración y operación del tránsito y el transporte terrestre.
- 23. ..."

"Artículo 9. La Junta Directiva tiene las siguientes atribuciones:

- 1. Diseñar y recomendar, al Organo Ejecutivo, la política de desarrollo del transporte terrestre, de conformidad con los planes generales del Estado.
- 2. Desarrollar proyectos e iniciativas para el mejoramiento del transporte terrestre.
- 3. ...
- 4. Coordinar los servicios de La Autoridad con los de otras instituciones dedicadas al transporte, o que desarrollen actividades vinculadas, directa o indirectamente, con el transporte en general.
- 5. ...
 - 13. Elaborar y someter al Organo Ejecutivo, para su aprobación mediante decreto, los reglamentos para el cumplimiento de sus fines, en particular los siguientes:
 - a. Reglamento para la concesión de rutas, líneas, terminales, zonas de trabajo y piqueras, en las diversas modalidades del transporte público de pasajeros.
 - b. ...
 - c. Reglamento para la inspección del transporte público de pasajeros, de carga y particular.

- d. Reglamento para la vigilancia y seguridad del transporte público de pasajeros, de carga y particular.
- e. Reglamento para la fijación de tarifas en el transporte público de pasajeros.
- f. ..."

"Artículo 24. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, La Autoridad asumirá todas las funciones que corresponden a la Dirección Nacional de Tránsito y transporte Terrestre del Ministerio de Gobierno y Justicia.

También asumirá las funciones que, en materia de diseño y desarrollo de modelos de transporte y de programas de administración vial, coordinación de convenios nacionales e internacionales de transporte terrestre, semaforización y señalización, a nivel nacional, realiza la Dirección Nacional de Transporte Terrestre del Ministerio de Obras Públicas.

La Autoridad coordinará con el Ministerio de Obras Públicas y con otras instituciones públicas o entidades del sector privado, la inclusión de estos temas en el desarrollo de obras y programas nuevos o de rehabilitación y mantenimiento que lleven a cabo.

..."

"Artículo 30. El artículo 27 de la Ley 14 de 1993 queda así:

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 la adjudicará a las personas naturales o jurídicas que, además de comprobar que cumplen con todos los requisitos contenidos en el pliego de cargos y especificaciones, 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."

"Artículo 31. El artículo 29 de la Ley 14 de 1993 queda así:

Artículo 29. La resolución de cualquier contrato de concesión de línea, ruta, piquera o zona de trabajo, de conformidad con cualquiera de las causales previstas en esta Ley, corresponderá al director general de La Autoridad, mediante resolución motivada. Sus decisiones serán recurribles ante la Junta Directiva."

"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."

"Artículo 38. El artículo 47 de la Ley 14 de 1993, queda así:

Artículo 47. Los concesionarios podrán construir las terminales de transporte terrestre, los sitios y paradas correspondientes. En su defecto, lo hará el Estado o los municipios respectivos.

Los concesionarios de líneas, rutas o zonas de trabajo podrán formar empresas, consorcios o celebrar convenios de asociación, con el objeto de financiar, construir y operar nuevas terminales o piqueras de transporte. Los concesionarios, previa aprobación de La

Autoridad, establecerán los reglamentos administrativos y operativos de sus respectivas concesiones, a fin de garantizar la efectividad del servicio, según los términos y condiciones pactados en sus respectivos contratos de concesión."

Como puede apreciarse la competencia legal de la A.T.T.T. es lo suficientemente amplia y a la vez especial, como para que no deba ser excluida del proyecto de planificar y ejecutar la construcción de un sistema de transporte público de pasajeros por parte del Ministerio de Obras Públicas.

En todo caso, la normativa de ambas entidades públicas es clara al señalar niveles de coordinación para lograr la mejor prestación del servicio público de transporte de pasajeros. Por lo cual, en un proyecto como el que refiere la APEDE en su nota, es indispensable la participación directa del M.O.P. y de la A.T.T.T., según sus correspondientes competencias legales. Dicho de otra forma, la exclusión de una de ellas ocasionaría una infracción al ordenamiento jurídico sobre la materia del transporte terrestre.

Espero que el presente dictamen sirva de orientación a la distinguida Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, de tal forma que se aclaren las dudas, y pueda hacer nuevos aportes como parte de la sociedad civil, con el fin de enriquecer el tema de interés general planteado en su consulta.

De ustedes, con sinceras muestras de consideración y respeto,

AmdeF/10/bdec

[Faint official stamp and signature area]

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración