

27 de febrero de 1997.

Señor  
**JAMES WEVER.**  
Presidente del Consejo Técnico del  
Transporte de la Provincia de Panamá.  
E. S. D.

Señor Presidente del Consejo Técnico:

Por este medio, damos contestación en debida forma a Consulta que tuvo a bien formularme, a través de Nota s/n, sin fecha y en la que expone algunos problemas, solicitando nuestro criterio jurídico respecto al alcance e interpretación de lo siguiente:

*" 1. El numeral 3 del artículo 9 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, señala una de las atribuciones de los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte como es el siguiente:*

*Artículo 9. ....*

*3. Estudiar todo lo relacionado con las necesidades de los usuarios del transporte terrestre en las comunidades que integran la provincia, en lo referente a las estaciones terminales, nuevas rutas o ampliación de las existentes, así como también el número de unidades para el servicio y el otorgamiento de cupos. (Lo subrayado es nuestro).*

*2. Otro aspecto relevante que deseamos su opinión jurídica, es respecto a que si de conformidad al artículo 18 de la referida Ley, se desprende la obligación de todo transportista que a partir de la entrada en vigencia (sic) la Ley y con un margen de seis (6) meses siguientes a ésta estuviese prestando el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en línea, ruta o zona de trabajo piquera, deberá estar afiliado u organizado mediante Personería Jurídica, a la cual el Ente Regulador le va a reconocer el derecho a la Concesión*

2

Sea éste sindicato, cooperativa, sociedad anónima, asociación, al igual a que sanción o efectos conlleva la prestación de este servicio sin estar debidamente afiliado u organizado bajo una Personería Jurídica.

Para mejor ilustración nos permitimos citar la norma en referencia.

Artículo 18. Los transportistas que actualmente presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio en forma definitiva, reconociéndoles el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismos. Los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no están organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley. (Lo subrayado es nuestro).

Respecto de las situaciones que ha sometido a nuestro estudio, hemos de indicarle que a fin de ofrecerle nuestras orientaciones conforme a la Ley, procedemos a revisar la Ley relativa al Transporte terrestre público y disposiciones dispersas que regulan dicha materia.

En este sentido, tenemos que la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, a través de la cual se regula el Transporte Terrestre Público de pasajeros y se dictan otras disposiciones, en su Capítulo III se refiere al **Consejo Técnico Provincial de Transporte**, asimilándolo a una entidad consultiva con independencia y autonomía de criterio.

Este cuerpo consultivo está integrado por:

- Dos (2) funcionarios técnicos de transporte terrestre a nivel Provincial, nombrados por el Ente Regulador, con sus respectivos suplentes.
- Dos (2) representantes de los transportistas de la Provincia, con sus respectivos suplentes, cuya elección se hará conforme el procedimiento que dispone la Ley; y,
- Un (1) representante de los usuarios de transporte terrestre en cada provincia que no sea propietario de vehículo automotor, con su respectivo suplente.

Ahora bien, sobre el particular estimamos conveniente destacar a quién se considera **ENTE REGULADOR**, el que para efectos de esta Ley no es más que el Ministerio de Gobierno y Justicia, por intermedio de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte

Terrestre (DNITT), sin perjuicio de las atribuciones que posee el Ministerio de Obras Públicas (MOP) para lo relativo a la planificación, elaboración de planos y especificaciones, construcción y señalización de la red vial.

A nuestro juicio entre los objetivos de la presente Ley, está el establecer una política nacional en materia de desarrollo del transporte terrestre público de pasajeros para lograr entre otras cosas, una mayor eficiencia en la operación y racionalización de las distintas modalidades del mismo, así como también un adecuado equilibrio entre los intereses y necesidades de los usuarios, de los transportistas y del Estado, para de esta forma procurar un servicio que garantice eficiencia y beneficio para todas las partes que intervienen en esta clase de transporte.

Todo ello se traduce entonces, en que la redacción del numeral 3, del artículo 9 de la referida Ley 14, es inteligible toda vez que dicha norma señala entre las atribuciones de los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte de manera indubitable, en primer lugar que éste deberá estudiar y recomendar las soluciones a los problemas de transporte terrestre. Como segunda premisa sostiene que dichos Consejos deberán analizar y asesorar el servicio de transporte terrestre de pasajeros selectivo y colectivo en su respectiva Provincia. De estas aseveraciones se colige pues, que los Consejos Técnicos Provinciales tienen entre sus funciones el conocer de manera general todo lo concerniente a los problemas que se susciten en materia de transporte procurando brindar las soluciones del caso en particular. Por eso, cuando el numeral 3, en cuestión dice: "Estudiar todo lo relacionado con las necesidades de los usuarios del transporte terrestre en las comunidades que integran la provincia; en lo referente a las estaciones terminales, nuevas rutas o ampliación de las existentes; así como también el número de unidades para el servicio y el otorgamiento de cupos. Se refiere lógicamente, a un estudio previo para la concesión o no de un certificado de operación o cupo de transporte terrestre público. Esta función ~~de estudio~~ que debe ejercer el Consejo viene a ser enfatizado cuando el numeral 5) de la misma excerta legal bajo análisis, afirma: "Vigilar que se cumpla el procedimiento para la obtención de los certificados de operación o cupo, su traspaso y cambio de unidades, basado en los reglamentos que se dictan para tales efectos. (Todo lo subrayado es nuestro).

Cabe añadir, en este mismo orden de ideas que aún cuando la Ley 14, le reconoce variadas y múltiples funciones al Ente Regulador en su artículo 6, no deja de ser un hecho cierto que en los artículos 7, 23, 33, 40, 46 y 52 de esa Ley, le da funciones de entidad de consulta previa a los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte, razón por lo que debe acatarse lo dispuesto en tales normas.

Es por lo anteriormente, vertido que somos de la opinión que efectivamente, el Ente Regulador del Transporte debe hacer acopio de lo normado en el Derecho Positivo en el sentido de utilizar al Consejo Técnico Provincial de Transporte como ente consultivo, tal como lo dispone expresamente la Ley, mecanismo que involucra indiscutiblemente un estudio y análisis previo de la situación que se plantee, para luego recomendar, sugerir e indicar los presupuestos adecuados a fin de se logren los objetivos que persigue la ley in comento en materia de transporte terrestre público tanto selectivos como colectivos.

En relación con la segunda interpretación que se me solicita, estimo que cuando la redacción de la Ley es clara, no se pueden admitir interpretaciones ambiguas so pretexto de invocar el espíritu de la misma, todo ello en virtud de que el contenido de la norma aludida (artículo 18/Ley 14) es clara al disponer lo que a continuación, para mayor ilustración pasamos a copiar:

**“ARTICULO 18. Los transportistas que actualmente presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio en forma definitiva, reconociéndoles el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismos. Los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no estén organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.”**

De la norma transcrita se colige que se reconoce a los transportistas que al momento de la entrada en vigencia de la Ley estuvieran prestando servicios bajo las denominaciones de línea, ruta o piquera determinada, el derecho a continuar integrados en su respectiva organización a las cuales se les ha reconocido el derecho de concesión de la referida ruta, línea o piquera. No obstante, queda de relieve que en aquellos casos en que no existiera debidamente organización bajo una razón social, a la ~~agrupación~~ de prestatarios del servicio, se les concedió seis (6) meses para organizarse conforme a las directrices que señala la Ley.

Vale recordar que el servicio de transporte público se presta de acuerdo a dos modalidades que son el transporte colectivo y el transporte selectivo de pasajeros, por lo cual cuando la Ley se refiere al transporte terrestre público de pasajeros, comprende tanto el servicio colectivo como el selectivo. En consecuencia, se hace necesario señalar que cuando la Ley ordena que “ los prestatarios del servicio de Transporte Público de Pasajeros que no estén organizados como personas jurídicas, deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes al entrar en vigencia de esta Ley”, incluye por supuesto a todos los sectores, tanto colectivos como selectivos. Pues lo que ha querido evidenciar la disposición es que se les obliga a organizarse bajo una persona jurídica o razón social, que por ende debe tener una ubicación, domicilio o lugar de operaciones que se conoce generalmente como “piquera”, lugar donde tiene sus instalaciones y consecuentemente, debe tener control de los vehículos a ésta afiliados.

De tal modo, tiene plena libertad el propietario de un vehículo automotor destinado al servicio público de transporte terrestre, sea colectivo o selectivo, el de afiliarse a la organización o persona jurídica que mejor convenga a sus intereses, sin embargo, debe estar organizado en persona jurídica tal como lo exige el pre-inserto artículo 18 de la Ley bajo examen.

Es conveniente destacar, que en la Ley 14 existen normas que permiten adoptar medidas sancionatorias en caso de incumplimiento de esta Ley; de tal modo, que si la norma impone una obligación de hacer, como lo es el establecer "... deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley". Significa lo anterior que el incumplimiento de esta obligación da lugar a la aplicación de las medidas antes aludidas y que están consagradas claramente en los artículos 28 y 36 de la Ley 14 *ibidem*.

De allí entonces, que del contenido de la disposición *ut-supra* copiada se infiere sin lugar a dudas, la obligación que tiene todo transportista que preste el servicio de transporte público terrestre de afiliarse a una organización transportista constituida como es menester en persona jurídica, en virtud de obtener la concesión de ruta, zona o piquera en el área de trabajo respectivo, para de esta forma dar cumplimiento al mandato legal y no ser sancionado por infractor de dicho mandamiento jurídico.

En estos términos dejo plasmada la opinión de este Despacho respecto de los cuestionamientos planteados,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
*Procuradora de la Administración.*

*AMdeF/16/hf.*