

26 de junio de 1996,

Honorable Representante  
DIOSA C. DE ABREGO  
Corregimiento de La Arena,  
Chitré-Provincia de Herrera  
E. S. D.

Señora Representante de Corregimiento:

Damos contestación a la consulta que tuvo a bien formularnos, mediante Nota fechada en La Arena el 6 de junio del año en curso y recibida en esta Procuraduría de la Administración el 7 del mismo mes, a través de la cual nos solicita nuestro criterio legal en cuanto a la problemática que los aqueja, específicamente en lo que respecta al Reglamento de las Rutas Interurbanas que llegan y salen de la ciudad de Chitré.

En su misiva y en la documentación que nos anexa, gremios y asociaciones como el Capítulo de Azuero de la Asociación de Ejecutivos de Empresas (APEDE), la Unión Azuerense de La Pequeña y Mediana Empresa (UNAPEM), la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Chitré y varios grupos de ciudadanos residentes del lugar, exponen su preocupación en cuanto a que se ha visto disminuido el flujo comercial de la ciudad de Chitré, debido al nuevo diseño de rutas de transporte por la creación y ubicación del nuevo Terminal de Transporte Público de Chitré, y porque no se han cumplido con los Acuerdos Municipales No. 4 de 2 de abril y el No. 6 de 21 de mayo, ambos de 1996 por lo que presentan una serie de recomendaciones para buscarle una pronta solución al problema.

Luego de esta breve exposición de los hechos en que se fundamenta su consulta, me permito absolver la misma, en la siguiente forma:

En primer lugar, debemos tener claro los conceptos de Ente Regulador y Rutas Interurbanas, conceptos que se encuentran definidos en el artículo 5 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, "Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones", y luego transcribiendo el artículo 47 de la misma excerta legal, y el artículo 24 del Decreto Ejecutivo No. 186 de 28 junio de 1993, "Por el cual se reglamenta la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993", que Usted cita en su Nota, y

que son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 5: Para los efectos de esta Ley, regirán las siguientes definiciones:

.....

13. Ente Regulador: Para los efectos de esta Ley, se entenderá como el Ente Regulador a la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre (DNTTT) del Ministerio de Gobierno y Justicia.

.....

25. Ruta Interurbana: Trayecto que recorre un vehículo entre dos o más centros urbanos, en una misma provincia.

....."

"ARTÍCULO 47: Los concesionarios, el Estado o los municipios, podrán financiar y constituir las terminales de transporte terrestre, los sitios de paradas y las piqueras correspondientes. Corresponderá al Ente Regulador, previa consulta a los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte, establecer las condiciones y requisitos para el financiamiento, operación y administración de las terminales de transporte terrestre.

Los concesionarios de líneas, rutas o piqueras, previa aprobación del Ente Regulador, establecerán los reglamentos administrativos y operativos, a fin de garantizar la debida afluencia y efectividad del servicio.

Cada terminal de transporte terrestre contará con las instalaciones necesarias para garantizar los mejores servicios al usuario, tales como:

1. Servicios Operacionales: Aquellos directamente relacionados con los pasajeros y los vehículos.
2. Servicios Complementarios: Aquellos que facilitan la operación, dando comodidad y

seguridad al pasajero y a los concesionarios del transporte terrestre.

3. Servicios Auxiliares: Aquellos de apoyo al usuario y las funciones de la terminal de transporte terrestre.

En las concesiones de terminales de transporte terrestre, los concesionarios tendrán la primera opción". (El Subrayado es nuestro).

"ARTÍCULO 24: En la construcción y funcionamiento de terminales de transporte, sitios de paradas intermedias y piqueras el Ente Regulador dará cumplimiento a las disposiciones y reglamentaciones municipales pertinentes".

Cabe destacar que del texto del artículo 47 de la Ley de Transporte y de la forma en que ocurrieron los hechos se colige, que fue el Estado a través de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre del Ministerio de Gobierno y Justicia, la que constituyó el terminal de transporte, los sitios de parada y sus respectivas piqueras en el caso que nos ocupa.

Concretamente, en su consulta nos formula la siguiente interrogante:

"No se supone que de estos artículos el Municipio a través del Consejo Municipal tiene el derecho a reglamentar también el transporte, porque como dice en estos dos artículos, que pueden marcar paradas; yo me pregunto para qué se marcan paradas, es para que allí pase la ruta".

Sobre el particular, este Despacho considera que no existe disposición legal alguna, dentro de nuestro ordenamiento jurídico y específicamente dentro del conjunto de Leyes que regulan las Entidades de Gobiernos Locales de la República de Panamá, que faculte a los Consejos Municipales, o que le conceda a los mismos, el derecho a reglamentar el transporte público. (Véase el artículo 17 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973).

El transporte colectivo y selectivo de pasajeros es un servicio público, cuya prestación se da a través de concesiones que el Estado otorga inspirado en el bienestar y el interés de sus

asociados, tal como lo establece el artículo 1 de la Ley No. 14 de 1993, que citamos a continuación:

**"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 beneficio social y el interés público".

En este sentido debemos dejar bien claro que el Consejo Municipal de Chitré, como tal está conformado o integrado por funcionarios públicos y estos por su condición, deben cumplir con el Principio de Legalidad, el cual reza de "que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley le especifique".

Ciertamente, el artículo 18 de la Constitución Política de la República, dispone textualmente lo siguiente:

**"ARTÍCULO 18:** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas".

Siguiendo el orden de ideas, no sólo los particulares pueden ser responsables por violación de la Carta Magna y las leyes, sino que además, los servidores públicos, a quienes también, se le impide el cometer abusos dentro del ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Y es que la entidad gubernamental que posee o tiene la facultad de determinar la ubicación de terminales o piqueras y trayecto de Rutas es el Ente Regulador, es decir, el Ministerio de Gobierno y Justicia a través de su Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre.

Esta reflexión se desprende del artículo 46 de la Ley No. 14 de 1993. Veamos su contenido normativo:

**"ARTÍCULO 46:** El Ente Regulador, previa consulta a los Consejos Técnicos Provinciales

de Transporte, determinará la ubicación de las estaciones terminales los sitios 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". (El Subrayado es nuestro).

Del artículo citado, se colige que es el Ente Regulador, el encargado de determinar la ubicación de los terminales o piqueras y también lo relativo a la confección de las rutas.

Ahora bien, luego de que el Ente Regulador haya señalado el lugar donde pasarán las rutas de transporte de pasajeros, podrá, según fuere el caso y por la necesidad pública, modificar las rutas.

Hacemos estos señalamientos, ya que de la redacción del artículo in comento, se infiere que la opinión de los Consejos Técnicos, en este caso, el de la Provincia de Herrera, es un requisito de obligatorio cumplimiento, aunque no vinculante.

Sobre el Consejo Técnico Provincial de Transporte, los artículos 7, 8, 9 y 10 de la Ley No. 14 de 1993, expresan:

"ARTÍCULO 7: En cada provincia existirá un organismo mixto adscrito al Ente Regulador, que actuará como entidad consultiva con independencia y autonomía de criterio y se denominará Consejo Técnico Provincial de Transporte".

"ARTÍCULO 8: Los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte estarán integrados por:

1. Dos (2) funcionarios técnicos de transporte terrestre a nivel provincial, nombrados por el Ente Regulador, con sus respectivos suplentes.

2. Dos (2) representantes de los

transportistas de la provincia, con sus respectivos suplentes. Serán elegidos según el siguiente procedimiento:

a. Cada organización de transporte terrestre de la provincia propondrá un (1) candidato ante el Ente Regulador;

b. Entre los candidatos propuestos se realizará una elección para escoger los dos (2) representantes principales con sus respectivos suplentes, bajo la supervisión del Ente Regulador.

c. Un representante de los usuarios de transporte terrestre en cada provincia que no sea propietario de vehículo automotor, con su respectivo suplente.

Los usuarios, no propietarios de vehículos, interesados en formar parte del Consejo Técnico Provincial de Transporte deben inscribirse ante el Ente Regulador de su provincia para ser escogidos, mediante sorteos, que se llevarán a cabo en presencia de un Notario Público Autorizado.

Tanto los representantes de los usuarios, como los de los transportistas, ejercerán su cargo por un período de dos (2) años improrrogables.

Parágrafo (Transitorio). Los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte deberán integrarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la promulgación de esta Ley".

**"ARTÍCULO 9:** Los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte, como organismos de apoyo al Ente Regulador, entre otras, tendrán las siguientes atribuciones:

1. Estudiar y recomendar las soluciones a los problemas de transporte terrestre.

2. Analizar y asesorar el servicio de transporte terrestre de pasajeros selectivo y

colectivo en su respectiva provincia.

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 o ampliación de las existentes; así como también el número de unidades para el servicio y el otorgamiento de cupos.

4. Presentar iniciativas y proyectos para el mejoramiento y desarrollo del transporte terrestre público.

5. 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.

6. Recomendar las soluciones tendientes a resolver los conflictos que surjan entre los concesionarios, los transportistas y los usuarios de cada provincia.

7. Consultar, cuando sea necesario, a las autoridades locales y demás funcionarios públicos vinculados con el transporte terrestre público.

8. Dictar su Reglamento Interno.

9. Cualquier otra atribución que señale la ley".

"ARTÍCULO 10: En caso de que el Ente Regulador no acepte las recomendaciones del Consejo Técnico Provincial de Transporte, deberá sustentar su negativa para que así, el Consejo Técnico Provincial de Transporte o el afectado, puedan interponer el recurso correspondiente, para agotar la vía gubernativa, de acuerdo con esta Ley y de conformidad con la Jurisdicción Contencioso Administrativa". (El Subrayado es nuestro).

En este sentido debemos entender que el órgano consultivo no realiza una función que implique una manifestación de voluntad, es decir que no decide, no tiene un factor vinculante sobre el punto en discusión, por lo que sus funciones se limitan únicamente a dar un consejo o valoración técnica.

El dictamen de los Consejos no tienen el carácter de vinculante respecto del Ente Regulador. En otras palabras, el Ente Regulador no está obligado a aceptar o acoger el dictamen dado por los Consejos Provinciales. Sin embargo, como hemos visto, la ley conceptúa que si bien no son vinculantes, si son obligatorios.

Por todo lo anteriormente vertido y fundamentándonos en las normas jurídicas citadas, somos del criterio que no es función ni competencia exclusiva de los Consejos Municipales la reglamentación de las rutas interurbanas, específicamente en el caso que nos ocupa, el de la ciudad de Chitré.

Vale la pena mencionar, a manera de recomendación, ya que esta Procuraduría de la Administración tiene entre sus atribuciones legales, la de dirimir controversias que se susciten entre instituciones gubernamentales o funcionarios públicos y de prestar docencia en lo referente a la interpretación de las leyes o de la solución de problemas, lo siguiente:

1ero. Que se reúnan los diferentes grupos, asociaciones y ciudadanos residentes en el área, para que le expongan la problemática al Consejo Municipal.

2do. Una vez que se llegue a un consenso de ideas, comunicarle las mismas al Consejo Técnico Provincial de Transporte de Herrera, para que este a su vez eleve dicha inquietud al Ente Regulador, para su estudio y consideración. En caso tal de no existir este Consejo Técnico Provincial de Herrera, las instancias antes mencionadas bien pueden llevar el asunto a la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre del Ministerio de Gobierno y Justicia. Por lo que se podría dar un cambio en las rutas interurbanas si fuese realmente necesario.

Para finalizar, debemos hacer de su conocimiento que este Despacho durante el proceso de estudio e investigación de la presente consulta, en conversación con la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre del Ministerio de Gobierno y Justicia, tuvo conocimiento que la misma está en la evaluación de las rutas de transporte, motivo de la presente consulta, y que prontamente a través de una resolución que emane de dicha institución se hará saber la decisión final sobre este aspecto.



Sin otro particular, me suscribo de Usted, con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

**LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.**  
Procuradora de la Administración.

9/AMdeF/cav