

Panamá, 31 de mayo de 2002.

Licenciado

Carlos Ernesto González Ramírez

Presidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE)

John Bennett

Presidente del Comité Cívico del Tránsito E. S. D.

Respetados señores:

Atendiendo a nuestra atribución legal de brindar orientación a la ciudadanía, contenida en el artículo 3, numeral 6, de la Ley 38 de 2000, procedo a expresar opinión respecto al tema que plantea la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) en su nota seriada con el número 2263/02 de 10 de mayo de 2002 sobre la normativa que hace referencia a la intervención de las instituciones públicas en el diseño y planificación de un sistema de transporte urbano.

Lo que se consulta

1. Si la Autoridad rectora para los efectos del diseño y planificación de un sistema de transporte urbano lo es la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y si es esta la entidad la que debe llamar a participar tanto al MOP como al Ministerio de Vivienda y urbanismo:
2. Si es legal o no el nombramiento, por medio de Decreto Ejecutivo, de una Comisión que tome las decisiones con relación al diseño y

planificación de dicho sistema de transporte urbano.

Criterio de la Procuraduría de la Administración

La Ley 34 de 28 de julio de 1999 en su artículo 24, concretamente señala que la Autoridad asumirá las funciones que, en materia de diseño y desarrollo de modelos de transporte y de programas de administración vial, coordinación de convenidos nacionales e internacionales de transporte terrestre, semaforización y señalización, a nivel nacional, realiza la Dirección Nacional de Transporte Terrestre del Ministerio de Obras Públicas.

Sin embargo, la norma señala de forma integral que 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.

Es importante resaltar el término coordinación, pues este conlleva una acción en conjunto, en los que se unen esfuerzos para mejorar el soporte infraestructural del sistema de transporte urbano.

Para desarrollar, las obras de infraestructura vial, se requiere la responsabilidad de todos los sectores de forma directa y participativa, sin que por ello, se tenga que restringir o limitar el trabajo del resto de las entidades involucradas en este proceso de grandes implicaciones urbanísticas.

Ratificamos nuestra opinión C--139 de 30 de abril de 2002, sobre 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.

De igual manera, el artículo 16 de la Ley 34 de 1999, el cual hace referencia a las atribuciones del Director de la Autoridad Nacional de Transporte, dispone en su numeral 8, que éste tiene la obligación de coordinar las funciones y actividades de la institución, que así lo requieran, con las otras entidades del Órgano Ejecutivo, los Municipios y los particulares.

Como podemos apreciar, el artículo 16 de la Ley 34 de 1999, es claro al insistir sobre el tema de la coordinación no sólo de estas dos entidades rectoras sino de otros órganos del Estado, del Municipio y de los particulares. Esto es evidente, por que el fin óptimo es alcanzar un real ordenamiento de las vías de transporte y de las infraestructuras, y para ello, se requiere la participación de todos con una visión estratégica conjunta.

Para que exista un efectivo diseño, planificación y redimensión de los espacios territoriales, se apela a la coordinación a través de alianzas estratégicas que involucre a todos los sectores bajo un pacto de corresponsabilidad. Este punto va de la mano, con los lineamientos o directrices que impulsan éstas entidades encargadas de mejorar la calidad de los servicios públicos de transportes acorde a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

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 de infraestructura, y a la A.T.T.T. le compete especial pero no exclusivamente, 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 de las normas que regulan ambas organizaciones de la Administración.

Ahora bien, lo que se pretende señalar con este análisis, es que debe existir una labor compartida y de corresponsabilidad, esto permitirá buscar soluciones conjuntas basada en el respeto por igual

importancia a la capacidad y habilidades diferenciadas de ambas instituciones, pero con un fin común o sea mejorar la accesibilidad y planificación del transporte urbano.

Valga recordar que el Estado, como ente superior descansa sobre el resto de sus miembros, es decir de las entidades públicas, y ello le permite compartir con todas el poder público ponderado por la ciudadanía, de manera que el trabajo sea eficaz y eficiente, dentro de un modelo interadministrativo que articule y coordine con todos los actores de este proceso, de manera que se sientan responsables en cada una de sus tareas y funciones en el marco de un proyecto colectivo sin discriminar y delimitar las tareas encomendadas, en esto se fundamenta la modernización del Estado, en descentralizar y desconcentrar ese poder público para que armónicamente juntos fortalezcan la gestión democrática de la ciudad y contribuya al desarrollo urbano y al mejoramiento de las vías de tráfico.

Como puede observarse la competencia legal de la A.T.T.T es lo suficiente 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 M.O.P.

En todo caso, la normativa de ambas entidades públicas es clara al señalar (Ley N°35 de 30 de junio de 1978 y Ley 34 de 1999) niveles de coordinación para lograr la mejor prestación del servicio público de transporte de pasajeros. Por lo cual, en un proyecto como el que se hace referencia, se requiere 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 (artículo 24 de la Ley 34/99) en materia de transporte terrestre.

En cuanto a la segunda interrogante, he de señalar que a este despacho no le corresponde determinar la legalidad o no del nombramiento de una Comisión

mediante Decreto Ejecutivo sobre el diseño y planificación de dicho sistema urbano. En todo caso, le corresponderá a la Corte Suprema de Justicia de conformidad con el artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política, determinar la legalidad o no del mencionado Decreto. Mientras tanto, el Decreto Ejecutivo que conforma la Comisión y que determina directrices sobre esta materia se presume legal, hasta tanto, no se declare lo contrario por las instancias pertinentes, no dar cumplimiento al mismo, es contradecir el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Carta Política.

Espero que el presente dictamen jurídico sirva de orientación a la distinguida Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, de tal forma que se aclaren 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.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMde F/20/hf.