

Panamá, 18 de julio de 2002.

Licenciado

Carlos Julio Reyna

Presidente del Consejo Municipal de Chame

E. S. D.

Señor Presidente:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de nota número 44 de veintinueve (29) de abril de 2002, llegada a esta Procuraduría el once (11) de junio de 2002, por medio de la cual nos solicita opinión respecto a si los Consejos Municipales, tienen competencia en la determinación de las rutas rurales de transporte.

La Consulta concreta.

“Acudo a su despacho en esta ocasión para solicitarle respetuosamente, emita concepto legal, si el Consejo Municipal de Chame puede mediante Acuerdo ó Resolución exigir legalmente a la ruta interna de Transporte colectivo de Chame (TRANCHASA), a que preste el servicio, entrando a la comunidad de Chame Cabecera (Centro de Salud) ó es potestad exclusivamente del Transito” (sic)

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Antes de externar lo que será el dictamen de la Procuraduría de la Administración, nos permitiremos transcribir las normas legales que regulan la materia consultada.

Normativa legal aplicable.

“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 la Ley, corresponderá, al director general de la autoridad, mediante resolución motivada. Sus decisiones serán recurribles ante la Junta Directiva”.

“Artículo 32. El artículo 30 de la Ley 14 de 1993, queda así:

Artículo 30. Declarada la resolución de la concesión, el concesionario seguirá prestando el servicio de manera temporal, hasta que la Autoridad le comunique que el nuevo concesionario iniciará la prestación del servicio. En caso de incumplimiento de esta obligación por parte del anterior concesionario, la Autoridad podrá asumir las medidas temporales que estime necesarias para garantizar la continuidad en la prestación del servicio, a fin de no afectar a los usuarios”.

“Artículo 33. El artículo 33 de la Ley 14 de 1993, queda así:

Artículo 33. La autoridad concederá gratuitamente los certificados de operaciones o cupos para cada línea ruta, piqueta o zona de trabajo, salvo el pago de los derechos de trámite que ella establezca”.

“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 piquetas que utilizará el transporte terrestre público lo exija, la Autoridad podrá modificar la ubicación de las estaciones terminales, los sitios de paradas y las piquetas, quedando los concesionarios y los transportistas obligados a sujetarse a estos cambios, en 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 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 pactadas en sus respectivos contratos de concesión”.

Interpretación del derecho aplicable.

Aspectos generales.

Para el desarrollo de la presente temática, antes de confrontar la interrogantes es de capital importancia, revisar elementos esenciales del servicio público como los principios que regulan la actividad administrativa de los diferentes agentes estatales, para este caso, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre que, como ente regulador de los servicios públicos de transporte se encarga de planificar, investigar, dirigir, supervisar, fiscalizar, operar y controlar las actividades del transporte terrestre en toda la República de Panamá.

El artículo 2 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, asigna a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, (que en adelante denominaremos la “Autoridad”) las siguientes atribuciones: la de dictar 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; supervisar la actuación de los 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; otorgar las concesiones para la explotación del servicio de transporte público y de terminales de transporte terrestre; planificar y programar el transporte terrestre, para responder a las necesidades del transporte público de pasajeros, urbano, suburbano, interurbano, internacional y de turismo...; velar, intervenir y tomar las medidas necesarias, para que el servicio público de transporte se mantenga de forma interrumpida y eficiente.

Retomando la atribución resaltada en negrita, sin restar valor al resto de las atribuciones que son de importancia, la Autoridad está llamada a velar porque se cumplan con los planes, programas y normas de tráfico, y para ello, deben dictar las rutas o lugares por donde debe ofrecerse el servicio público de transporte.

¿Y qué es una ruta?

Es el itinerario determinado en el contrato de concesión para la explotación del servicio público de transporte, dentro del cual el operario o transportista debe

realizar el servicio. Es pues el trayecto que recorre un vehículo entre dos o más centros urbanos o rurales, en una o varias provincias.

Conclusión adelantada.

Así las cosas, la autoridad que tiene la competencia para determinar las rutas, según lo ordena la Ley, es la Autoridad del Tránsito y por tanto, estas competencias se presumen válidas. En este sentido esa presunción legal obliga a que se haga efectivo su cumplimiento de acuerdo con la Ley 34 de 1999 y la Ley 14 de 1993 que establece que la Autoridad está facultada para establecer las rutas de los vehículos que prestan el servicio público de transporte.

Recordemos el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, de que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley así les ordene, en atención a este principio debe darse continuidad en la prestación del servicio, hasta tanto las autoridades jurisdicciones señalen lo contrario.

Participación de los Municipios en la determinación de las rutas.

Es necesario recordar una gran verdad jurídica: la competencia sobre tráfico y circulación de vehículos a motor se atribuye al Estado y éste puede transferir o delegar la explotación del servicio de transporte público a las personas naturales o/ jurídicas.

El carácter participativo de la normativa de esta materia, se desprende de la intención estatal de dar un espacio de actuación real, a todos los actores e implicados. A este efecto se crean los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte a fin de disponer de un órgano que, con carácter consultivo, favoreciera la coordinación de las diferentes instituciones públicas, contando asimismo con la participación de las organizaciones profesionales, económicas y sociales y de consumidores y usuarios más directamente relacionadas con aquellas materias .

En esta línea de pensamiento, se crea en 1999 el Ente Regulador de este servicio, bajo la denominación la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre. Constituyéndose en un organismo que desborda y amplía las funciones de la antigua Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre. La nueva denominación no sólo subrayaba mejor el carácter del órgano, sino que incrementó sus posibilidades de *actuación tanto por la mayor cooperación profesional, económica y social, como por acentuarse, dentro del campo de la Administración, la participación de todos los implicados en la problemática circulatoria.*

Pero la importante y delicada misión de coordinación en materia de seguridad vial encomendada por el texto articulado de la Ley sobre Transporte Terrestre Público a los Consejos Provinciales, tenía como presupuesto la integración en los mismos de todos los sectores relacionados con el tráfico y el armonizar el funcionamiento de su estructura orgánica, lo que puso de manifiesto la existencia de diversos inconvenientes y la necesidad de introducir en el texto ligeras modificaciones en el sentido de darle al Ente Regulador, mayor flexibilidad e importancia en la toma de decisiones.

En efecto, la Ley No.14 de 26 de mayo de 1993, que regula el transporte terrestre público de pasajeros, *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 Terrestre , en su artículo 1, establece básicamente 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 y las rutas, 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, las rutas, 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, podía proceder a la ubicación de las paradas y demás. Así en tanto que, ahora la facultad de aprobar tal ubicación es privativa (exclusiva) de la Autoridad solamente.

Ahora bien, destaca el precepto in examine 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.

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.

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.

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

Por todo esto se puede llegar a firmar que si el Municipio de Chame, cree conveniente que se altere la ruta de los transportes que presta una determinada concesionaria, se debe sentir autorizada por la Ley y la Constitución Política, para acudir ante la Autoridad del Tránsito a fin de que se corrija dicha ruta.

Conclusiones.

En una correcta interpretación de la ley debemos indicar, que la facultad para establecer o modificar las rutas es privativa de la Autoridad Nacional del Transporte, tomando en cuenta que nos encontramos en presencia de una Ley posterior a la Ley 106 de 1973 que podría constituir la fuente de los Decretos de las posibles acciones del Alcalde o el Consejo Municipal de Chame.

No obstante lo anterior, este Despacho considera oportuno y saludable que las autoridades Municipales conjuntamente con el Órgano Ejecutivo, coordinen y trabajen paralelamente, de manera tal que los Municipios puedan desarrollar el rol que por disposición constitucional se les atribuye y, puedan promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y colaborar para ello con el Gobierno Nacional. En el caso que nos ocupa, un Decreto Ejecutivo podría reglamentar esta crucial materia de la adecuación de la rutas, a las necesidades de los usuarios y vecinos de las comunidades locales.

Ambas instancias, deberán procurar buscar los mecanismos legales de manera tal que la ley permita a los Municipios adecuar las rutas de los transportes públicos, a las necesidades de los usuarios; para ello, recomendamos al Despacho del Señor Alcalde convocar a una reunión, a las más altas autoridades de la Autoridad Nacional del Transporte a fin de exponer y buscar una pronta solución al caso que nos ocupa.

Respuesta concreta.

Por lo tanto, somos del criterio que el Consejo Municipal de Chame no puede mediante Acuerdo ó Resolución exigir legalmente a la ruta interna de Transporte colectivo de Chame (TRANCHASA), a que preste el servicio, entrando a la comunidad de Chame Cabecera (Centro de Salud) por ser dicha acción competencia de la Autoridad Nacional del Transito y Transporte Terrestre.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.