



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de diciembre de 2021
C-219-21

Señor
José Luis Rodríguez
Ciudad.

Ref: Interpretación de los artículos 18 de la Ley N° 14 de 1993; y 46 de la Ley N° 34 de 1999.

Señor Rodríguez:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su Nota s/n recibida en este Despacho el 3 de diciembre de 2021, mediante la cual solicita la interpretación del artículo 18 de la Ley N° 14 de 26 de mayo de 1993 "por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones"; y del artículo 46 de la Ley N° 34 de 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".

En su consulta manifiesta lo siguiente:

"Licdo. González estos Artículos y estas leyes la utilizan un grupo de dirigentes transportistas para explotar a los compañeros y cobrarles dinero obligándolos a estar dentro de sus organizaciones porque interpretan la ley a su manera para lucrarse manifestando que después de seis meses de la ley nadie puede ser organización reconocida como empresa.

Nosotros creemos en nuestra constitución política de Panamá y no habrá fuero ni privilegio para nadie. El crecimiento de la ciudad y sitios los transportistas son obligados a entrar a una organización existente porque la ATTT interpreta la ley y no reconoce a ningún transportista nuevo después de la ley y nos están perjudicando porque nosotros tenemos derechos a crecer como transportistas." (SIC) (Subraya el Despacho)

De la lectura de la consulta formulada, se desprende que la misma tiene por objeto que esta Procuraduría se pronuncie sobre la legalidad (validez) de actos llevados a cabo por particulares, o bien, actos administrativos emitidos por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre en el ejercicio de sus funciones, los cuales gozan de presunción de legalidad mientras un Tribunal competente no decida lo contrario, como sería el caso de las decisiones tomadas por dicha institución en cuanto a la materia objeto de su consulta.

Al respecto debemos indicar que cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados en su consulta, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad de tales actos, situación que iría más allá de los límites que nos impone el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, el cual señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

- **Sobre las actuaciones de los particulares**

De acuerdo con lo indicado y dado que las actuaciones de esta Procuraduría se circunscriben al ámbito administrativo del Estado, las acciones de particulares escapan del ámbito de competencia de este Despacho, por lo que en caso de tener algún desacuerdo o conflicto con una persona que no sea servidor público, deberá presentar las acciones correspondientes ante la autoridad competente para ello, según el desacuerdo o conflicto de que se trate.

- **Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos**

El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, dispone que “*Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no (sic) se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*” Esto es lo que se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

"Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello."

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley, por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

“**ARTICULO 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y

autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia** con audiencia del Procurador de la Administración, **podrá anular los actos acusados de ilegalidad**; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas **y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.** ...” (Subraya y resalta el Despacho)

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“**Art. 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

...

11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;

...” (Resalta el Despacho)

Ahora bien, las decisiones y actuaciones administrativas de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre efectuadas dentro del ámbito de la competencia de dicha institución, constituyen actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, no pudiendo este Despacho entrar a examinar la validez o legalidad de tales actos, como lo solicita en su consulta, por ser ello competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, quien considere tener un interés legítimo, puede presentar las acciones y recursos correspondientes, a los cuales deberá acompañar las pruebas suficientes de que el acto es contrario a la Constitución y/o la Ley, con la finalidad de que el mismo sea declarado nulo.

A pesar de lo indicado y a manera de orientación, podemos señalar que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha tenido la oportunidad de analizar en distintas ocasiones, las disposiciones legales a las que se refiere su consulta. Por ejemplo, en una decisión del 2 de enero de 2015¹, el mencionado ente colegiado señaló:

¹ Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por la licenciada Nitzia Aralys Soberón Loo, en representación de Unión de Transportistas del Oriente Chiricano, Sociedad Anónima (UTROCHI, S. A.), para que

«Precisado lo anterior, destacamos que el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, "Por la cual se regula el Transporte Terrestre Público de Pasajero y se dictan otras disposiciones" estableció un término de seis (6) meses a partir de su promulgación, para que los transportistas que estuviesen prestando el servicio de transporte terrestre de pasajeros en sus distintas modalidades, sin estar organizados como personas jurídicas, cumplieran con el requisito de organizarse como tales. Debido a que la ley en comento se publicó en la Gaceta Oficial del 27 de mayo de 1993; los prestatarios no organizados tenían hasta el 27 de noviembre de 1993, para organizarse como personas jurídicas.

Ahora bien, con posterioridad a la Ley 34 de 28 de julio de 1999, "Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y se modifica la Ley No.14 de 1993", se estableció a través del párrafo transitorio de su artículo 46, que se concedía un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para que las personas jurídicas que estuviesen prestando el servicio público de pasajeros y que no hubiesen solicitado su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presentaran la documentación necesaria para que esta entidad estatal les reconociera como tal.

En el caso en estudio, RUVATU, S.A., prestaba el servicio de transporte para el año de 1993 y obtuvo su personería jurídica, el 17 de diciembre de 1996. Por tanto, ante la vigencia de la Ley 34 de 1999 y su calidad de persona jurídica, solicitó a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que lo reconociera como prestatario del servicio de transporte terrestre en distintas rutas de la ciudad de Chiriquí.

La solicitud de reconocimiento como prestatario, en efecto, fue presentada oportunamente por RUVATU, S.A., ante la Dirección Nacional de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, pues se hizo en el plazo de seis (6) de que trata el párrafo transitorio del artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999. Así lo demuestra la serie de hechos que a continuación se detallan: a. La Ley 34 de 1999 entró en vigencia a partir de su publicación el 2 de agosto de 1999 (art. 51, G.O. No. 23,854). b. El término de seis (6) meses de que trata el artículo 46 este texto legal, se cumplió el 2 de febrero de 2000 c. El día 20 de enero de 2000, RUVATU, S.A., había solicitado que se le reconociera como prestataria del servicio de transporte colectivo en las rutas de Chiriquí. d. Para esta última fecha habían transcurrido 5 meses y 18 días.

Respecto al término que fijó la Ley 34 de 1999 y la solicitud de concesión para el servicio de transporte, la Sala se pronunció mediante Sentencia de 5 de mayo de 2006, en estos términos:

"...

En primer término, la Sala observa que ciertamente, el artículo 18 de la Ley 14 de 1993 "Por la cual se regula el Transporte Terrestre Público de Pasajero y se dictan otras disposiciones" estableció un término de 6 meses a partir de su promulgación, para que los transportistas que prestaban el servicio de transporte terrestre de pasajeros en sus distintas modalidades, pero que no estaban organizados como personas jurídicas, cumplieran con el requisito de organizarse como tales. Siendo que la ley en comento se publicó en la Gaceta Oficial del 27 de mayo de 1993, los prestatarios no organizados tenían hasta el 27 de noviembre de 1993, para organizarse como personas jurídicas.

Sin embargo, posteriormente la Ley 34 de 1999, "Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y se modifica la Ley No.14 de 1993", estableció en el párrafo transitorio de su artículo 46, que se concedía un término de seis meses a partir de la entrada en vigencia de esa Ley, para que las personas jurídicas contempladas en el artículo 18 de la ley 14 de 1993, que no habían solicitado su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presentaran la documentación correspondiente a la Autoridad del Tránsito.

De acuerdo con las explicaciones ofrecidas en el Informe de Conducta de la Autoridad del Tránsito, la contestación de la demanda por parte de la RUTA EXPRESO COLÓN-PANAMÁ-COLÓN S.A., y los documentos que se remitieron a esta Superioridad, la referida sociedad, como persona jurídica debidamente constituida, hizo uso del plazo concedido en el párrafo transitorio del artículo 46 de la Ley 34 de 1999, y solicitó en el último día del término de seis meses, que se le tuviese como prestatario del servicio de transporte de turismo. (ver fojas 78-79 del expediente)

Lo anterior es indicativo, que contrario a lo señalado por el demandante, la solicitud en cuestión no fue presentada de manera extemporánea, sino dentro del plazo que estableciera la Ley 34 de 1999, que modificó la Ley 14 de 1993.
..." (CONATUSA vs. ATT)

Precisado lo anterior, resulta oportuno expresar respecto al servicio de transporte público terrestre, cuya calidad de prestatario se reconoció a la RUVATU, S.A., en el año 2003, que la Autoridad de Tránsito afirmó, que la referida concesionaria provisional se dedicaba a la prestación del servicio en la ruta de SABANA BONITA-DAVID, SAN CARLOS-DAVID, CAMARÓN-CONCEPCIÓN-DAVID, NATÁ DE TOLE-TOLE-DAVID, TINAJAS-GUACA-DAVID, LOMA ALTA-PALOMO-TINAJAS-DAVID-SAN CARLITOS-DAVID, LOMA ALTA-DOLEGA-DAVID, EL HIGO-ANGOSTURA DE CHOCHEA-DAVID, SAN PABLO-DAVID, SAN PABLO NUEVO-DAVID, AGUACATAL-SAN JUAN DEL TEJAR-DAVID, EL FLOR-DAVID, Y CHORCHA-DAVID, incluso antes que se promulgara la Ley 14 de 1993. Por tanto, advertimos que en ejercicio de la atribución consagrada en el numeral 7 del artículo 2 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que modifica la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, le otorgó a esta empresa la concesión de las referidas rutas, a fin de garantizar la prestación eficiente del servicio en las distintas áreas de la provincia de Chiriquí. El texto de esta norma dice así: es atribución de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, "otorgar las concesiones para la explotación del servicio público de transporte público y de terminales de transporte terrestre".

Ante lo expuesto, este Tribunal carece de presupuestos legales que le permitan colegir que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, actuó con arbitrariedad al reconocer a RUVATU, S.A., como concesionaria provisional del servicio de transporte terrestre. Por el contrario, lo hizo en beneficio del interés colectivo y el bienestar social, mas sin causar perjuicio al demandante.»

De la lectura del citado fallo se concluye que el alcance y sentido de los artículos 18 de la Ley N° 14 de 1993 y 46 de la Ley N° 34 de 1999, viene dado por lo que dice cada uno, es decir, que no se requiere interpretación alguna a fin de determinar cómo deben ser aplicados, puesto que de su simple lectura se alcanza a comprender con claridad lo que ha dispuesto el legislador en dichos artículos.

Lo anteriormente indicado concuerda con lo establecido en los artículos 9 y 10 del Código Civil sobre las normas de aplicación e interpretación de las leyes, los cuales, respectivamente, señalan que *“cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”* y que *“las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras.”*

Por otro lado, la Sala Tercera deja claramente establecido en el fallo citado, que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre es la institución competente para tomar las decisiones en relación con las disposiciones legales que originan su consulta, con base en el artículo 2 de la Ley N° 34 de 1999, el cual indica lo siguiente:

“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:

...

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.

...

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 incumplimiento de disposiciones legales;

...

10. Velar, intervenir y tomar las medidas necesarias, para que el servicio público de transporte de pasajeros se mantenga de forma ininterrumpida y eficiente.

...

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.

...

17. Conocer las denuncias que se presenten contra las personas, naturales o jurídicas, que presten el servicio de transporte público de pasajeros, por violaciones a la Ley que regula el transporte público, y aplicar las medidas pertinentes.

...

20. Regular todo lo relacionado con el transporte terrestre público de pasajeros, de carga y particular.


...

24. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la ley y los reglamentos.”

Por todo lo anterior, en caso de considerarse afectado por las decisiones de la Autoridad del Tránsito, deberá interponer las acciones correspondientes en contra de los actos administrativos de que se trate.

Esperamos de esta manera haberle orientado en su solicitud.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jfm

