

Panamá, 19 de noviembre de 2002.

Licenciada
Liriola Pittí
Gerente General
Instituto Panameño de Turismo
E. S. D.

Señora Gerente General:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No. 112-493-02 de 7 de noviembre de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la situación detallada expuesta en los siguientes términos:

“Hemos estado confrontando serias situaciones derivadas del desarrollo de la actividad de transporte turístico, elemento esencial para la actividad.

Desde la promulgación de la Ley 14 de 1993, hemos entendido que el transporte turístico es un tema que debe ser estrechamente coordinado entre la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y el IPAT.

No obstante lo anterior y con nuestra inconformidad expresada a la Autoridad mencionada, (ésta) desea y exige que los operadores de turismo formen parte de una concesionaria (sindicato, empresa o cooperativa de transporte urbano), situación a la cual se oponen rotundamente los operadores de turismo con fundamento en normas vigentes.

Por la característica comercial independiente de los operadores de turismo, nos permitimos solicitar su criterio respecto a las siguientes interrogantes:

1. *¿Puede la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre reglamentar el transporte turístico sin la participación del Instituto Panameño de Turismo?*

En consecuencia, ¿está el Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre investido de competencia para dictar resoluciones reglamentarias

que involucran a la actividad turística, como es el caso de la Resolución 1237 de 14 de diciembre de 2001?

2. *Las empresas operadoras de turismo que desean adquirir sus propios vehículos de transporte terrestre turístico, ¿tiene la obligación legal de adherirse a un concesionario de ruta para poder obtener su placa de circulación como **Servicio Especial de Turismo (SET)**?*
3. *¿El Decreto Ejecutivo 235 de 10 de diciembre de 1998 se encuentra vigente en la actualidad? En consecuencia, ¿cuál es la norma que se debe aplicar al transporte turístico, el Decreto Ejecutivo 235 de 10 de diciembre de 1998 o la Resolución 1237 de 14 de diciembre de 2001 dictada por la Autoridad de Tránsito?"*

Al respecto, vuestros Asesores Legales ofrecen el siguiente criterio jurídico:

“En primer lugar, debemos advertir que la Resolución 1237 fue dictada por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre sin la participación del Instituto Panameño de Turismo lo cual colisiona a nuestro juicio con el artículo 56 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993¹ y produce por tal razón la figura de ilegalidad por violentarse de manera directa la letra clara de la ley mencionada.

El artículo 56 de la Ley 14 de 1993 establece textualmente lo siguiente:

‘Artículo 56: El Transporte Terrestre de Turismo será regulado por el Instituto Panameño de Turismo (IPAT) y por el Ente Regulador², determinado en esta ley.

Los actuales concesionarios de certificado de operación o cupo seguirán prestando el servicio de transporte terrestre de turismo, de acuerdo con las condiciones y requisitos que establecen la ley y los reglamentos.’

Al promulgarse la Ley 34 de 28 de julio de 1999³, el artículo 56 de la Ley 14 de 1993 no es modificado ni derogado, permaneciendo por tanto vigente la competencia del Instituto Panameño de Turismo sobre el tema del transporte turístico.

¹ Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones.

² Según el numeral 13 del artículo 5 de la Ley 14 de 1993, modificado por la Ley 34 de 28 de julio de 1999, debe entenderse como Ente Regulador de la presente normativa, a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

³ Por la cual se crea la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

En este orden de ideas...no era procedente pasar por alto el artículo 56 de la Ley 14 de 1993 por parte de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la cual con su actuación desconoció abiertamente la competencia del IPAT sobre el tema del transporte turístico al crear la Resolución 1237 de 14 de diciembre de 2001 sin la participación del IPAT.

Adicional a la vigencia del artículo 56 de la Ley 14 de 1993, sustentamos la competencia del Instituto Panameño de Turismo para participar en la regulación del transporte terrestre de turismo en las siguientes normas jurídicas:

- a) *El artículo 2 de la Ley 34 de 1999 establece las funciones de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, dentro de las cuales en ningún momento señala la actividad especial del transporte turístico.*

No obstante, llama nuestra atención lo señalado en el acápite 5 del artículo 2 en comento cuando impone a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre la obligación de coordinar con las demás instituciones del Estado la ejecución de los planes y programas sobre esta materia, acción que en la Resolución 1237 no se cumplió, con la agravante de que la acción de coordinación que impone la ley orgánica de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre es de obligatorio cumplimiento en el caso del transporte turístico, por disposición expresa del artículo 56 de la Ley 14 de 1993.

- b) *Las facultades del Instituto Panameño de Turismo para participar en la reglamentación del transporte turístico las encontramos en las siguientes normas legales:*

- *Literal g) del artículo 3 del Decreto Ley 22 de 15 de septiembre de 1960⁴, modificado por la ley 83 de 1976⁵, establece como una de las finalidades del Instituto Panameño de Turismo el ‘organizar los medios de transporte necesarios para el fomento, en aquellos casos que la actividad no lo hubiera hecho o el mismo fuera deficiente y estimular las inversiones en el sector para incrementar el tráfico turístico especialmente el nacional’.*
- *El artículo 56 de la Ley 14 de 1993 cuyo sentido es claro.*

En segundo lugar, la Resolución 1237 de 2001 no se compagina con la competencia que otorga la Ley 34 de 1999.

Es de suma importancia hacer notar que la Ley 34 de 1999 que crea la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, establece en su artículo 13 que

⁴ Por el cual se crea el Instituto Panameño de Turismo.

⁵ Por la cual se adoptan normas que introducen modificaciones relativas al régimen orgánico del IPAT.

la Junta Directiva tiene dentro de sus funciones elaborar y someter al Órgano Ejecutivo para su aprobación mediante decreto, los reglamentos pendientes para la concesión del certificado de operación y otros aspectos del sector transporte.

No encontramos dentro de las funciones del Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre ninguna disposición que le otorgue competencia reglamentaria y menos aún que dicha facultad esté ligada al transporte turístico.

Mediante la Resolución 1237 de 2001, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre a través de su Director General, dicta disposiciones reglamentarias sobre el transporte de turismo sin que medie ninguna participación del Instituto Panameño de Turismo en la toma de las medidas reglamentarias correspondientes.

Es nuestro criterio jurídico que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre no puede en forma unilateral reglamentar el transporte turístico sin la participación del Instituto Panameño de Turismo y sin haber cumplido la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre con lo que establece la Ley 34 de 1999.

En consecuencia, no es legal la Resolución 1237 de 2001.

*Al respecto de la **segunda interrogante**, la Sección II del Capítulo IV de la Ley 14 de 1993 regula dentro de los artículos 18 al 30, las concesiones de líneas, rutas y piqueras dentro del capítulo destinado al transporte terrestre público de pasajeros, el cual se encuentra por disposición expresa de la Ley debidamente diferenciado del transporte especial de turismo, que es contemplado posteriormente en el Capítulo V artículo 56 de la Ley citada.*

*Una **empresa de turismo receptivo** es una agencia de viajes que brinda a sus clientes entre otros, los servicios de transporte como un complemento de los viajes todo incluido que muchas ofrecen.*

Para que pueda operar una agencia de turismo receptivo, la misma debe obtener su correspondiente licencia comercial previo cumplimiento de los requisitos legales estipulados en la Ley 73 de 22 de diciembre de 1976⁶ y el Decreto 17-A de 1 de junio de 1977⁷.

Es igualmente importante lo señalado en el artículo 22 de la Ley 8 de 14 de junio de 1994, modificada por el Decreto Ley 4 de 10 de febrero de 1998 'Por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá':

⁶ Por la cual se regula el negocio de las agencias de viajes.

⁷ Por el cual se reglamenta la Ley 73 de 22 de diciembre de 1976 sobre Agencias de Viajes.

‘Artículo 22: Las personas naturales o jurídicas que realicen actividades turísticas podrán utilizar sus vehículos para transportar sus propios materiales, mobiliarios y equipos.

Igualmente podrán ofrecer el servicio de transporte a los turistas con destino a sus instalaciones desde y hacia los puertos aéreos y marítimos.’

Como se podrá colegir, en las normas especiales que rigen el transporte turístico, no existe ninguna disposición que obligue al mismo y menos cuando se trate de empresas comerciales, a vincularse a organizaciones o concesionarias que brinda servicios de transporte público de pasajeros dentro del cual insistimos no se encuentra el servicio especial de transporte turístico.

El artículo 47 de la Ley 38 de 2000⁸ establece la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución.

Al imponer la Resolución 1237 de 2001 la obligación de pertenecer a una concesionaria y obtener la autorización de ésta en la ejecución de sus labores, está imponiendo requisitos que no fueron contemplados en la Ley 14 de 1993, la Ley 73 de 1976, la Ley 8 de 1994 ni en ningún otro precepto legal, con excepción de la citada Resolución, a empresas privadas que ostentan licencias comerciales que les permiten el transporte de turistas.

*Sobre la **tercera interrogante**, es importante resaltar que en un trabajo conjunto que realizó el Instituto Panameño de Turismo y la antigua Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, se reglamentó el artículo 56 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 mediante el Decreto Ejecutivo 235 de 10 de diciembre de 1998⁹, instrumento legal que a nuestro juicio aún está en vigencia pero que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre no aplica.*

El artículo 4 del Decreto Ejecutivo 235 ordena la expedición de los documentos mediante los cuales se otorgan los certificados de operación respectivos en un término de 15 días; a la fecha existen solicitudes que rebasan el año de estar esperando respuesta a pesar de que el IPAT las aprobó previamente.”

A fin de utilizar una adecuada metodología, iniciaremos el análisis jurídico solicitado, estableciendo la competencia para reglamentar el transporte turístico en la República de Panamá.

⁸ Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

⁹ Por el cual se reglamenta el artículo 56 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 concerniente al transporte turístico.

La Ley 34 de 28 de julio de 1999 'Por la cual se crea la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones' establece en su artículo 2 la competencia que tiene esta Autoridad para la planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá.

Este artículo 2 en su numeral 5º señala que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre debe coordinar con las demás instituciones del Estado y las personas naturales o jurídicas dedicadas al transporte terrestre, la ejecución de planes y programas sobre esta materia.

La norma no hace más que confirmar lo estipulado en el artículo 56 de la Ley 14 de 1993, tal como lo sustentan vuestros Asesores Legales, pues esta normativa no fue modificada ni subrogada a la entrada en vigencia de la Ley 34 de 1999.

Si bien es cierto que el Decreto Ley 22 de 1960, modificado por la Ley 83 de 1976 que crea el Instituto Panameño de Turismo, establece como una de las finalidades de esta entidad la de **organizar los medios de transporte necesarios para el fomento, en aquellos casos en que no lo hubiera hecho o el mismo fuera deficiente**, vale aclarar que la acción de organizar supone establecer o reformar algo para lograr un fin, ordenando las personas y los medios adecuados¹⁰.

No debe confundirse lo anterior con la acción de **reglamentar** o sea someter a un reglamento una materia determinada.

El **reglamento** por su parte, es una colección ordenada de reglas o preceptos, que la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.¹¹

Cuando el artículo 56 de la Ley 14 de 1993 y el artículo 2 de la Ley 34 de 1999 se refiere a la obligatoriedad de trabajar en armónica colaboración en lo que respecta a la reglamentación concerniente al transporte terrestre turístico, no hace más que acatar lo estipulado en el artículo 2 de la Constitución Política, que a la postre indica:

“El poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.”

¹⁰ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, XXII Edic., Madrid, Edit. Espasa Calpe, 2001.

¹¹ Idem.

En base a este precepto constitucional debe entenderse que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y el Instituto Panameño de Turismo trabajarán en conjunto compartiendo la responsabilidad, buscando soluciones basadas en el respeto por igual importancia a la capacidad y habilidades diferenciadas de ambas instituciones pero con un fin común de mejorar el servicio público del transporte turístico.

Como puede observarse, tanto la competencia legal de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre es lo suficientemente amplia y a la vez especial para que no deba ser excluida de la organización del transporte turístico como la del Instituto Panameño de Turismo, el cual no puede ni debe quedar por fuera en la reglamentación de este transporte especial por ser ésta la entidad encargada del fomento turístico.

Por tanto, este despacho es del criterio que la competencia para reglamentar el transporte turístico en la República de Panamá recae sobre estas dos instituciones públicas.

El Estado como ente superior, descansa sobre el resto de sus miembros, es decir, sobre las entidades públicas, con las cuales se permite compartir ese 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 este proceso.

Así se sentirán responsables en cada una de sus tareas y funciones en el marco de un proyecto colectivo, sin discriminar y delimitar las tareas encomendadas.

En ello se fundamenta la modernización del Estado, en descentralizar y desconcentrar ese poder público para que armónicamente juntos fortalezcan la gestión, en este caso, del transporte turístico.

Analicemos ahora lo concerniente a la obligación de pertenecer a una concesionaria de ruta para obtener placa de circulación especial de turismo.

La Ley 14 de 1993 detalla en su artículo 5 las definiciones que regirán para los efectos del transporte terrestre de pasajeros.

Como **concesión** se subraya que es el derecho otorgado por el Estado a favor de una persona natural o jurídica para prestar el servicio público de transporte en sus diversas modalidades dentro de una ruta o zona de trabajo.

La **concesionaria** sería la persona natural o jurídica beneficiaria de una concesión. Al respecto, el artículo 18 de la misma Ley señala:

“Artículo 18: Los transportistas que actualmente presten el servicio de transporte público de pasajeros en sus distintas modalidades, en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio en forma definitiva, reconociéndosele el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismo.

Los prestatarios de transporte terrestre público de pasajeros que no están organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.”

Mediante **Sentencia de 25 de marzo de 1994**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional la frase ‘bajo cuya organización se encuentran los mismos’ . A continuación citaremos los extractos concernientes al fallo:

“En cuanto al artículo 18, se impugna la frase ‘bajo cuya organización se encuentran los mismos’ de infringir los artículos 39 y 40 de la Carta Política, porque obliga a los transportistas¹² a mantenerse dentro de una organización sindical respecto a la cual pueden no tener interés en pertenecer, con lo cual se viola la libertad de asociación.

La finalidad de la impugnada frase de la norma legal es tan clara que ni siquiera se presta para que se pueda confundir el derecho a la libertad de asociación y al ejercicio libre de toda profesión u oficio, consagrados en los artículos 39 y 40 del Estatuto Fundamental.

*En el hecho de que se reconozca a los transportistas que a la entrada en vigencia de la Ley, presten el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, que continúen prestando el servicio en forma definitiva y se reconozca a su vez el derecho de concesión a la organización a la cual pertenece el transportista, **el transportista en todo caso es libre de pertenecer o no a la organización a la cual se ha dado la concesión.**”*

De igual manera, el **artículo 47, párrafo segundo** de la **Ley 14 de 1993**, termina reafirmando la posición del Pleno de la Corte Suprema de Justicia cuando señala que los concesionarios y operativos de sus respectivas concesiones podrán (es decir que es optativo) formar o no empresas o asociaciones para garantizar la efectividad del servicio. En otras palabras el transportista, persona natural o jurídica, es libre de pertenecer o no a una organización o sindicato.

Por ende, este despacho es de la opinión que para obtener una placa de circulación especial de turismo, específicamente con las siglas SET (Servicio Especial de Turismo), no es imprescindible que una persona, ya sea natural o jurídica, deba

¹² Persona natural o jurídica propietaria de uno o más vehículos de transporte terrestre, que se dedique a la prestación del servicio de transporte terrestre público (numeral 43 art. 5 Ley 14 de 1993).

asociarse a un sindicato, cooperativa, empresa o consorcio de transportistas pues ello no es el sentido dado por la Ley.

La ley apunta a la asociación de transportistas para facilitar el trámite de concesión de licencias de operación, ya sea para el transporte terrestre público o de turismo pero no debe interpretarse como un requisito indispensable.

Lo que sí exige la normativa que regula la materia turística del transporte en la Resolución 10/91 de 15 de abril de 1991 y el Decreto 235 de 10 de diciembre de 1998, la primera expedida por el IPAT y el segundo por el Ministerio de Gobierno y Justicia, es que el IPAT expida previamente una autorización certificando que dichos vehículos se utilizarán para el fomento del turismo.

Por considerarlo de relevante importancia, a continuación citamos el articulado pertinente de la Resolución 10/91 de 15 de abril de 1991, que se destaca por su precisión y claridad en lo que a transporte de turismo se refiere:

“Primero: El Instituto Panameño de Turismo a cuyo cargo está la regulación del transporte turístico terrestre, supervisará las condiciones de los equipos de servicios turísticos según los requerimientos del mercado local y recomendará a la Dirección Nacional de Transporte¹³ la expedición de certificados de operación correspondientes para cualquier clase de transporte turístico, de acuerdo con los requisitos que se enumeran en los artículos de este considerando.

El Instituto Panameño de Turismo emitirá una certificación que permitirá a los transportistas del turismo tramitar su respectiva placa y permiso de circulación ante las correspondientes autoridades de los municipios y el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Parágrafo: Todo vehículo destinado al transporte turístico llevará una calcomanía expedida anualmente por el Instituto Panameño de Turismo que tendrá el número del registro del certificado de operación (expedida por la Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Gobierno y Justicia), cuyo costo será cubierto por el propietario del vehículo y su valor no será mayor al costo de confección de la misma.

Segundo: Todo transporte turístico terrestre que obtenga el correspondiente certificado de operación, será el único autorizado para dedicarse al servicio turístico, dicho vehículo no podrá ser usado para otros fines comerciales, ajenos a la actividad turística sin la correspondiente autorización del Instituto Panameño de Turismo, con el propósito de que no se afecte el normal desenvolvimiento del servicio de transporte turístico.

¹³ Actualmente la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Tercero: El Instituto Panameño de Turismo podrá recomendar la expedición de permisos provisionales a las agencias operadoras de turismo para que usen vehículos que regularmente se dedican al servicio de transporte urbano y rural y que llenen los requisitos establecidos del presente considerando, previa comprobación del Instituto Panameño de Turismo de que las necesidades así lo exigen.

Parágrafo: El Instituto Panameño de Turismo mantendrá un Registro de aquellos vehículos que califiquen para obtener dichos permisos provisionales.

Cuarto: Toda agencia de turismo receptivo, podrá disponer o proporcionar transporte debidamente reglamentado para movilizar turistas en el territorio nacional.

Las agencias de turismo receptivo autorizarán a su representante a través de una orden de servicio, el trabajo correspondiente que será entregada en el puesto al Instituto Panameño de Turismo o a su representante en el punto de entrada respectivo.

Quinto: El Instituto Panameño de Turismo solicitará a las autoridades competentes y empresas privadas la designación de áreas específicas de estacionamientos dedicados al servicio de transporte turístico en los lugares que por su naturaleza son visitados por turistas.

Ello incluye aeropuertos, hoteles y áreas de interés turístico en general.

*Sexto: Las **agencias de turismo receptivo** entendiéndose como tales, aquellas que promueven el turismo interno y hacia la República de Panamá, las **empresas de transporte turístico**, entendiéndose como tales: aquellas que se dedican a dar el servicio exclusivo de transporte turístico y las **organizaciones sociales dedicadas al transporte turístico**, podrán adquirir equipos de transporte, autobuses, microbuses, limosinas, coches, chivas, o cualquier transporte que el Instituto Panameño de Turismo considere conveniente para la actividad turística.*

Todo vehículo dedicado al servicio turístico, deberá presentar buenas condiciones mecánicas y de carrocería. El Instituto Panameño de Turismo recomendará la suspensión del Certificado de Operación a aquellos vehículos que no cumplan en todo momento con estas condiciones de seguridad, confortabilidad y decoro para el usuario.

Todo vehículo dedicado al turismo deberá portar distintivo visible en su exterior, de la empresa u organización social de transporte que preste el servicio.

El Instituto Panameño de Turismo mediante solicitud de agencia de turismo receptivo realizará las gestiones que fueren necesarias ante el Ministerio de Hacienda y Tesoro¹⁴ a efectos de que se otorgue exoneración de impuestos de introducción de aquellos vehículos que exclusivamente se dediquen al servicio de transporte turístico conforme a lo establecido en las normas que regulan esta materia.

Décimo tercero: Para los efectos del control y eficiencia del servicio turístico terrestre selectivo y colectivo de los puertos internacionales a la ciudad y viceversa, el Instituto Panameño de Turismo fiscalizará el buen funcionamiento de dichos servicios.

Se designará un coordinador del transporte de turismo para garantizar el cumplimiento de estos servicios.”

Vale anotar que los artículos séptimo y octavo de la Resolución 10/91 hacen referencia a las condiciones mínimas que los vehículos dedicados al turismo deben reunir; el noveno y décimo, sobre las pólizas de seguro; el décimo primero sobre la facultad que tiene el Instituto Panameño de Turismo para suspender o anular el carnet para conducir transporte colectivo de turismo; y el décimo segundo trata los requisitos que deben cumplir las agencias de turismo receptivo o empresas de transporte turístico que desee destinar vehículos de su propiedad al transporte exclusivo de turismo.

En relación a la **tercera interrogante** sobre la vigencia del Decreto Ejecutivo N°235 de 10 de diciembre de 1998 en contraposición con la Resolución N°1237 de 2001 dictada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, procedemos a resolver la inquietud planteada.

El Decreto Ejecutivo N°235 de 10 de diciembre de 1998 ‘Por el cual se reglamenta el artículo 56 de la Ley N°.14 de 26 de mayo de 1993, concerniente al transporte turístico’, está vigente y es de obligatorio acatamiento a juicio de este despacho.

Lo anterior tiene su fundamento en que la Resolución N°1237 de 14 de diciembre de 2001, no dispone que queda derogada cualquier disposición legal o reglamentaria que le sea contraria.

No obstante, como destacamos en párrafos anteriores, el Decreto Ejecutivo N°235 de 1998 simplemente complementa la mencionada Resolución, pues esta última normativa no hace mas que recalcar que todo vehículo que se dedique al servicio de transporte terrestre de turismo debe contar con la debida autorización que le otorgue la concesionaria a la cual pertenece.

¹⁴ Mediante Ley 7 de 21 de diciembre de 1998, se fusionó el Ministerio de Planificación y Política Económica con el Ministerio de Hacienda y Tesoro, creándose el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuando se habla de '**concesionaria**', debe entenderse, en el caso de que se trate de una persona jurídica, de la empresa que obtuvo la certificación del IPAT como autorizada para dedicarse al servicio turístico.

Esta certificación será la que permitirá a los transportistas del turismo tramitar su respectiva placa y permiso de circulación ante las correspondientes autoridades de los municipios y la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, quienes deben abstenerse de exigir estos requisitos que no aparezcan en la Ley.

Si se tratase de una persona natural interesada en obtener placa y permiso de circulación especial, igualmente deberá solicitar la certificación al IPAT para los fines antes descritos y acatando los requisitos estipulados en el artículo 2 acápite A del Decreto Ejecutivo N°235 de 1998.

Es preciso recordar, tal como lo declaró la Corte Suprema de Justicia en el fallo citado de 25 de marzo de 1994, que el transportista en todo caso es libre de pertenecer o no a una organización o empresa a la cual se ha dado la concesión que supone la obtención de placa y permiso de circulación especial, en el caso que nos atañe, de transporte turístico.

Por todo lo anterior, este despacho apunta las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. La competencia legal de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre es lo suficientemente amplia y a la vez especial para que no deba ser excluida de la organización del transporte turístico.
2. Así mismo el Instituto Panameño de Turismo tiene facultad para intervenir en la reglamentación de este transporte especial por ser la entidad encargada del fomento turístico.
3. Por tanto, la competencia para reglamentar el transporte turístico en la República de Panamá recae sobre estas dos instituciones públicas.
4. La **concesión** es el derecho otorgado por el Estado a favor de una persona natural o jurídica para prestar el servicio público de transporte en sus diversas modalidades dentro de una ruta o zona de trabajo.
5. La **concesionaria** sería la persona natural o jurídica beneficiaria de una concesión.
6. El artículo 2 de la Resolución 1237 de 2001 indica que todo vehículo que se dedique al transporte terrestre de turismo debe contar con la debida autorización que le otorgue la concesionaria a la cual pertenece.

7. Cuando se habla de '**concesionaria**', debe entenderse, en el caso de que se trate de una persona jurídica, de la empresa que obtuvo la certificación del IPAT como autorizada para dedicarse al servicio turístico.
8. Esta certificación será la que permitirá a los transportistas de turismo tramitar su respectiva placa y permiso de circulación ante las correspondientes autoridades de los municipios y la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre sin necesitar ningún requisito.
9. Si se tratase de una persona natural la interesada en obtener dicha placa y permiso de circulación especial, igualmente deberá solicitar la certificación al IPAT para los fines antes descritos y acatando los requisitos estipulados en el artículo 2 acápite A del Decreto Ejecutivo N°235 de 1998.
10. El transportista es libre de pertenecer o no a una organización o empresa a la cual se ha dado la concesión que supone la obtención de placa y permiso de circulación especial, en el caso que nos atañe, de transporte turístico.
11. Transportista es toda persona natural o jurídica propietaria de uno o más vehículos de transporte terrestre, que se dedique a la prestación del servicio de transporte terrestre público (numeral 43 art. 5 Ley 14 de 1993) o de transporte turístico.
12. Recomendamos la aplicación y ejecución de toda la normativa vigente que regula la materia del transporte turístico y citada en el presente estudio: Resolución 10/91 de 1991 emitida por el IPAT; el Decreto Ejecutivo N°235 de 1998 emitida por el Ministerio de Gobierno y Justicia; y la Resolución 1237 de 2001 emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.
13. Recomendamos que se mantengan los canales de coordinación abiertos y actualizados entre todas las entidades involucradas e interesadas en garantizar de manera eficiente la prestación del servicio especial de transporte turístico con miras a incrementar la actividad turística de la República de Panamá.
14. Si cualquiera de las mencionadas autoridades competentes en la materia se abstuviera o excluyera de aplicar el ordenamiento analizado en la presente consulta, podría provocar la tácita infracción de los reglamentos que amparan el buen funcionamiento del servicio de transporte turístico, el cual redundaría en beneficio de la imagen internacional que proyecta la República de Panamá como importante centro de turismo de la región.
15. De igual forma recomendamos se respeten los términos establecidos para la expedición de la placa especial de circulación destinada al transporte turístico, según lo señalado en el artículo 4 del Decreto 235 de 1998.

16. Finalmente, cabría también reformar la legislación referente a la actividad del turismo para incluir la nueva terminología del nuevo mercado global con el objetivo de aplicar adecuadamente ciertos conceptos en materia de transporte turístico para evitar confusiones en su alcance e interpretación como por ejemplo, definir que es un operador turístico y turismo receptivo en sus diversas modalidades.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/111/hf.