



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de septiembre de 2024
C-SAM-50-24

Honorable Diputado
Neftalí Omar Zamora
Diputado del Circuito 8-5
Asamblea Nacional.
E. S. D.

Ref. Las competencias municipales de crear y mantener empresas de transporte público, y sobre si, el traslado de competencias a los municipios, corresponde a leyes orgánicas u ordinarias.

Diputado Zamora:

En ocasión a su nota No.2024-096-DHD-NOZI-8-5, recibida en este Despacho el 19 de agosto de 2024, a través de la cual nos consulta sobre, la facultad que tiene la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre para otorgar concesiones relativas a la explotación del servicio público de transporte, en contraste con la competencia municipal de crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública relacionados al servicio de transporte público, y si en virtud de ello pueden otorgar concesiones. También pregunta, si el traslado de competencia hacia los municipios, con base al proceso de descentralización, la iniciativa legislativa para la formación de las leyes, debe ser mediante leyes Orgánicas u Ordinarias. A sus interrogantes, pasamos a dar respuestas en los siguientes términos:

En cuanto a las competencias sectoriales en materia de transporte público, la Ley 34 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*”, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, en adelante la ATTT, en su calidad de entidad rectora en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre, conforme al artículo 2 Núm.7, se le atribuye entre otras funciones, otorgar las concesiones para la explotación del servicio de transporte público y de terminales de transporte terrestre.

De igual manera, la Ley 14 de 1993 “*Por la cual se regula el transporte público de pasajeros y se dictan otras disposiciones*”, dice sobre las concesiones, que las mismas son otorgadas por el Estado, a personas naturales o jurídicas para que gestionen el servicio, según lo establecen los artículos 1 y 2, que pasamos a citar:

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 bienestar social y el interés público.

Artículo 2. En aquellas rutas o zonas en las cuales las personas naturales o jurídicas no prestan o no pueden prestar el servicio o este servicio sea

deficiente, el Estado asignará otro concesionario para asegurar el interés público, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, sin más limitación que la de no incurrir en arbitrariedad.

En tanto que, la norma de régimen municipal, en su Ley 106 de 1973, en cuanto a las competencias de los concejos de regular aspectos relacionados a la prestación de servicios públicos, en el artículo 17 Núm. 10, establece que se podrá “*Crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública en especial, agua, luz, teléfono, gas, transporte, alcantarillado y drenaje; ya sea directamente o en forma de concesión y, en este último caso, preferente mediante licitación pública o mediante acuerdos con otras entidades estatales. También podrá municipalizar los servicios públicos para prestarlos directamente*”. Normativa en concordancia con las funciones constitucionales atribuidas al concejo, señaladas en los artículos 242, (numerales 4 y 6) y 247.

Es decir, la ley abre la posibilidad a que los municipios puedan crear empresas municipales de capital propio o mixto, y mediante ellas, prestar los servicios de utilidad pública, pero no así su regulación, fiscalización, o concesionarlos a terceros por ser esta una competencia estatal, a través de entidades autónomas o semiautónomas, conforme lo establece el artículo 286 de la Constitución Política, que señala lo siguiente, “*El Estado creará por medio de entidades autónomas o semiautónomas o por otros medios adecuados, empresas de utilidad pública. En igual forma asumirá, cuando así fuere necesario al bienestar colectivo y mediante expropiación e indemnización, el dominio de las empresas de utilidad pública pertenecientes a particulares, si en cada caso lo autoriza la Ley.*”

Sobre el servicio de transporte público de pasajeros, con base al artículo 6 de la Ley 14 de 1993¹, reformado por el artículo 5, Núm. 13 de la Ley 34 de 1999², y el artículo 2 de la Ley 34 de 1999, el Ministerio de Gobierno, mediante la ATTT se constituye en el Ente Regulador, y la entidad pública que a nombre del Estado, le corresponde ejercer las funciones relacionadas con la planificación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá, y expresamente facultada para otorgar las respectivas concesiones.

Por lo anterior, si bien el municipio podría constituirse en concesionario en calidad de prestador, conforme a los términos y procedimientos establecidos en la Ley 14 de 1993, no le corresponde otorgar concesiones a terceros respecto al servicio público de pasajeros, por ser esta una competencia del Estado a través de la ATTT.

En referencia, al otro tema de su consulta, sobre la iniciativa legislativa para asignar competencias a los municipios, si deberá ser mediante ley orgánica y ordinaria, para responder a su interrogante debemos observar lo dispuesto en los artículos 164 y 165 de la Constitución Política, en cuanto a la formación de las leyes, veamos:

Artículo 164. Las Leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional y se dividen así:

- a. Orgánicas, las que se expidan en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159.
- b. Ordinarias, las que se expidan en relación con los demás numerales de dicho artículo.

Artículo 165. Las leyes serán propuestas:

¹ Publicada en la Gaceta Oficial 22294.

² Publicada en la Gaceta Oficial 23854.

1. Cuando sean orgánicas:
 - a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
 - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
 - c. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.
 - d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.
2. Cuando sean ordinarias:
 - a. Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional.
 - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
 - c. Por los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Concejo Provincial.

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los Concejos Provinciales y de los Magistrados del Tribunal Electoral, tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos.

Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.

Así que, de la lista contenida en el artículo 159 de la Constitución Política, sobre la función legislativa ejercida por medio de la Asamblea Nacional, las áreas y temáticas que corresponden a leyes orgánicas, tienen iniciativa propositiva, las Comisiones Permanentes de la Asamblea, Ministros de Estado, previa autorización del Consejo de Gabinete, la Corte Suprema de Justicia, el Procurador de la Nación y el Procurador de la Administración, en cuanto a la expedición o reformas de los Códigos Nacionales, y corresponden a los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16. Mientras que las ordinarias, se ubican en los numerales 5 y 6, pudiendo ser presentadas por cualquier miembro de la Asamblea, Ministros de Estados, con autorización del Consejo de Gabinete y los presidentes de los Concejos Provinciales.

Por lo que, al tratarse de temas atinentes a la función pública, administración del Estado, servicios públicos, y otras que pueden relacionarse con las competencias institucionales, entendemos que serán orgánicas.

En adición a lo anterior, con fundamento en la Ley 49 de 1984, según la Resolución No.116 de 9 de febrero de 2010, *Que aprueba el Texto Único de la Ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional*, en su artículo 66, se establecen las funciones atribuidas a la Comisión de Asuntos Municipales, siendo estas las siguientes:

Artículo 66. Asuntos Municipales. La Comisión de Asuntos Municipales tendrá las funciones de estudiar, proponer proyectos de ley, emitir conceptos, requerir información y pronunciarse sobre las siguientes materias:

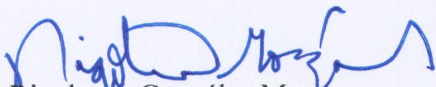
1. Todo asunto o proyecto tendiente a asegurar el régimen municipal y su autonomía institucional, así como su política administrativa, económica y

- financiera, de acuerdo con los artículos 232 y 233 de la Constitución Política.
2. Atender lo referente a las actividades de las regiones, los municipios, las áreas de planificación, la estadística y materias conexas del proceso de descentralización municipal.
 3. División política del territorio nacional, con excepción de las comarcas indígenas.
 4. Régimen interno de provincias, municipios y corregimientos y marco legal y jurídico que garantiza el régimen de gobiernos locales y municipales.
 5. Promoción y difusión de leyes en materia de planeación y ordenamiento territorial, desarrollo económico, seguridad, asistencia a nivel local y desarrollo comunitario.
 6. Vigilar la adecuada división político-administrativa de los distritos y corregimientos, fijando criterios para su demarcación en coordinación con las instituciones o los organismos vinculados con este tema.
 7. Fiscalizar las normas de desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales.
 8. Recibir o presentar proyectos de ley relativos a los aspectos de desarrollo local y otras materias de naturaleza similar.
 9. Presentar ante los organismos competentes las recomendaciones que estime pertinentes para el fiel cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales del Estado en materia municipal.
 10. Presentar proyectos tendientes a asegurar la participación ciudadana en las políticas del Estado, a través de las distintas entidades representativas de la comunidad.
 11. Proponer subcomisiones accidentales para los fines que estime convenientes en coordinación con las autoridades locales.

En el contexto del tema consultado, es propicio indicar que con base en el artículo 233 de la Constitución Política, se insta al Órgano Ejecutivo, a la incursión del proceso de descentralización de la competencia y función pública del Estado, para lo cual fue aprobada la Ley 37 de 2009 “*Que descentraliza la administración pública*”, mediante la cual se establecieron los instrumentos y procedimientos para formalizar el traspaso de competencias y funciones, teniendo al municipio como el órgano público de dicho proceso.

De esta manera, esperamos haberle aclarado los puntos de interés, sobre los temas consultados.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/av.
Exp. SAM-CON 43-24



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*