



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de julio de 2015
C-69-15

Licenciado
Julio González Pereira
Director General
Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 728 DG/OAL/15, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si una concesión administrativa o contrato de concesión definitiva para el servicio de transporte según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, reglamentado por el Decreto Ejecutivo 545 de 8 de octubre de 2003, puede ser otorgada de forma perpetua o indefinida, si es correcto o jurídicamente viable utilizar las reglas o principios que rigen los contratos públicos según el artículo 82 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 de forma supletoria, en cuanto al plazo máximo de 20 años de los contratos con posibilidad de ser prorrogados.

En lo que respecta particularmente a la normativa legal aplicable a la celebración de contratos de concesión de transporte, debemos tener en cuenta que el numeral 6 del artículo 5 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones, define como concesión **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, pero dentro de una ruta o zona.**

Igualmente, debemos señalar que al momento de entrar en vigencia la Ley 14 de 1993, antes citada, **era el Código Fiscal** el que regulaba las disposiciones comunes a los contratos y era la normativa aplicable para los contratos que se celebraban con las entidades públicas, por lo que el artículo 26 de la Ley 14 de 1993, señalaba (antes de su modificación por la ley 34 de 28 de julio de 1999), que en caso de pérdida de la concesión de línea, ruta o piquera, **por cualquiera de las causales establecidas en la presente Ley o por la creación de nueva línea, ruta o piquera, la concesión será sometida a Licitación Pública, cumpliendo con todos los requisitos establecidos en la Ley y el Código Fiscal.**

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 34 de 1999, que crea la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, algunos artículos de la Ley 14 de 1993 (artículos 6, 7, 8, 9, 10, 22 etc.) fueron derogados, y el artículo 26 que disponía que la concesión sería sometida a una licitación pública cumplidos los requisitos establecidos en la Ley y el Código Fiscal fue modificado por el artículo 29, el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 26: En caso de declararse la resolución de un contrato de concesión de línea, ruta, zona de trabajo o piquera, por cualquiera de las causales previstas establecidas en la Ley, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre celebrará, dentro de un plazo que no deberá exceder de dos meses, **un acto público de selección de contratista.**”

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

Por lo que corresponde de manera específica a la utilización de las reglas o principios que rigen los contratos públicos, debe observarse que el numeral 17 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, define los contratos públicos como acuerdos de voluntades celebrados conforme a derecho, por un ente estatal y por un particular, ya sea persona natural o jurídica nacional o extranjera, del cual surgen derechos y obligaciones para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público. En concordancia con lo anterior, el numeral 2 del precitado artículo 2 define el acto público, como el procedimiento administrativo por el cual el Estado, previa convocatoria pública, selecciona entre varios proponentes, ya sean personas naturales o jurídicas y en igualdad de oportunidades, la propuesta o las propuestas que reúnen los requisitos que señalan esta Ley, los reglamentos y el pliego de cargos.

Por su parte, el artículo 71 del citado texto único establece, sobre las disposiciones aplicables a los contratos públicos, que los que sean celebrados por las entidades estatales, se regirán por las disposiciones **de la presente Ley** y disposiciones complementarias, y lo que en ella no se disponga expresamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, compatibles con las finalidades de la contratación pública.

Sobre el particular, el artículo 75, es claro al establecer que las entidades públicas podrán incluir dentro de los contratos que celebren, los pactos, cláusulas y condiciones usuales, dependiendo de la esencia y naturaleza, del contrato, **así como otros que considere conveniente, siempre que no se opongan al interés público o al ordenamiento jurídico existente.**

Por tal razón, este Despacho es de opinión que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre deberá utilizar las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que rigen los contratos públicos y que están contenidos en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, **incluyendo el artículo 82** que establece que las contrataciones con el Estado se otorgarán por un plazo máximo de veinte años, no obstante, en cuanto a la prórroga, le observamos que de acuerdo con el segundo párrafo de dicho artículo, se indica que no será obligatorio para el Estado convenir en la prórroga de los contratos de concesión los mismos términos y condiciones previstos en el contrato original.

Hago propicia la ocasión para reiterar los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

