

Materia: Concesión de Certificados de Operaciones  
de Tránsito  
Transporte Terrestre Público de Pasajeros  
Organizaciones Legalmente Constituidas

Señor Legislador:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales y en especial como Asesores Jurídicos de los servidores públicos administrativos; acuso recibo de su Nota s/f, registrada en este Despacho, el día 26 de junio de 1998, mediante la cual nos Consulta "Sí de acuerdo al Artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 es permitido o es legal el ejercicio de la actividad del transporte público pagado de pasajeros por parte de una organización de transportistas (sociedades anónimas, cooperativa, sindicato, asociaciones), constituida posterior al 26 de noviembre de 1993". Antes de ofrecer contestación a su interesante Consulta, nos parece oportuno recordarle que de conformidad con el Texto Único del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1992 y la Ley N° 43 de 18 de enero de 1995) en su artículo 15 numeral 11, dice que "el Presidente de la Asamblea Legislativa como el Representante Legal del Órgano Legislativo es el habilitado exclusivamente para requerir de las oficinas públicas los informes y documentos que hayan sido solicitados en la Asamblea Legislativa por algún Legislador o por alguna Comisión, para el despacho de los negocios que tengan a su cargo."

Así pues, únicamente el funcionario que lleva la representación externa (Presidente de la Asamblea Legislativa) de la respectiva entidad tiene la atribución para elevar consultas a este máximo organismo asesor, sobre determinada interpretación legal o procedimientos a seguir en determinados casos. No obstante, por la importancia que reviste el tema, procedemos en ésta ocasión a absolver el fondo de su solicitud.

Por otro lado, debemos indicarle que a este Despacho no le corresponde determinar o declarar la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos emanados de las diversas instituciones; esta función la ejerce únicamente la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 203 de la Constitución Política.

Al entrar en materia es pertinente que reproduzcamos la norma sobre la cual versa el punto objeto de interpretación.

"Artículo 18. Los transportistas que actualmente presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio en forma definitiva, reconociéndoseles el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismos. Los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no están organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley."

La norma bajo examen, en su sentido literal es clara, ya que permite que los transportistas puedan prestar el servicio público de pasajeros en sus distintas modalidades y ello es así, ya que el Estado inspirado en el bienestar social y en el interés público accede a que las necesidades colectivas sean satisfechas indirectamente por la administración pública. Es decir, que el Estado delega en los concesionarios esta función, cuya figura jurídica se denomina concesión de servicio público. (PENAGOS, Gustavo, Derecho Administrativo Parte Especial, 1a. ed., Edit. Librería El Profesional, Argentina, 1995 p. 302.)

Por otro lado, cabe destacar que el Estado reconoce el derecho de concesión a las personas jurídicas que estuviesen organizadas en los mismos, promoviendo con ello, la

participación de aquellos ciudadanos en las decisiones que los afectan y en especial en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Ahora bien, el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, establece un término de seis (6) meses, para efectos del tiempo en que debe constituirse la organización, mas no dice que de no hacerlo, no podrán constituirse más organizaciones; de acuerdo a la doctrina, este tipo de normas se llaman flexibles o elásticas, y son definidas como "aquellas cuyo contenido no está determinado concretamente, sino sólo indicado, en general, así que es variable dentro de ciertos márgenes, cabiendo apreciar todas las circunstancias de cada hipótesis particular a que haya de aplicarse (p. ej.: si existe justa causa se queda exento de determinadas obligaciones, C., 43 etc., y si se dan tales o cuales circunstancias, se autoriza al juez a fijar unos efectos más o menos amplios." (ALBALADEJO, Manuel Compendio de Derecho Civil Décima Edición, Edit. J.M.B., España, 1997, p. 10)

Se puede apreciar que el servicio público de transporte de pasajeros regulado en el artículo 1 de la citada Ley 14 de 1993, no es más que un servicio público cuya prestación está a cargo de personas naturales o jurídicas, mediante concesiones que el Estado otorga inspirado en el bienestar social y el interés público, pues el mismo, es el encargado de regular la operación de este servicio, ejerciendo control y vigilancia para una adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Cabe destacar que en aquellas rutas o zonas en las cuales las personas naturales o jurídicas no presten o no puedan garantizar un buen servicio, el Estado asignará otro concesionario para asegurar el interés público, de acuerdo con lo establecido en la Ley, sin más limitaciones que la de no incurrir en la arbitrariedad. (Cfr. Art. 2 Ley 14/93)

Debemos tomar en cuenta que la noción de servicio público en esta concepción significa toda actividad que prestada en forma continua y regular, entraña un interés público o social, que por tanto debe estar sometida a reglamentación estatal, de manera que se torna para sus prestatarios en una obligación y para los usuarios, en el derecho correlativo a percibir el servicio en igualdad de condiciones. Consideramos que estos elementos de continuidad, regularidad, igualdad y obligatoriedad son importantes en toda prestación del servicio y más cuando se trata del transporte público de pasajeros. (Cfr. García- Herreros S., Orlando Lecciones de Derecho Administrativo 1a. ed. Edit. Institución Universitaria Sergio Arboleda, Bogotá, 1994, p.233)

En ese orden de ideas, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, comunidad o distrito donde viven nuestros pobladores, y es que cada día se da una expansión de las urbanizaciones, especialmente hacia las afueras de la urbe capitalina, las cuales exigen condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujetos a una contraprestación económica. (Cfr. Gustavo Penagos, p. 300)

Finalmente, este Despacho es del criterio que la prestación del servicio de transporte público de pasajeros no puede ser restringida, a contrario sensu, debe ser amplia permitiendo que otras organizaciones presten el servicio a la comunidad en general, en condiciones de oportunidad, seguridad y calidad; además de estar constituidas legalmente, deben cumplir con los reglamentos que regulan esta actividad. Prohijamos la opinión externada por Usted, en cuanto a que no deben otorgarse en concesión Certificados de Operaciones a aquellas organizaciones, que no estén legalmente constituidas. Por lo que sugerimos exhortar a aquellas entidades que otorgan certificados de operaciones, llevar un libro de registro y control de las personas jurídicas que presten este servicio.