



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 28 de julio de 2025

Nota C-195-25

**Ref:** Modificaciones a la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, “*Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros en Panamá y se dictan otras disposiciones*”.

Señor Diputado:

Por este medio damos respuesta a su nota 2025-232-AN-DHD-NOZI-8-5 recibida el 11 de julio de 2025, mediante la cual nos consulta respecto de los posibles efectos de una modificación legislativa a la Ley 14 de 1993, “*Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros en Panamá y se dictan otras disposiciones*”; específicamente si: “*Esta modificación legislativa representaría un daño indemnizable para las concesionarias de transporte vigentes*”.

Sobre el particular, debemos expresarle que dentro de la función legislativa ejercida privativamente por la Asamblea Nacional, está la de expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, establecidas en la Constitución Política de la República, tal como lo señala su artículo 159.

Ahora bien, la prestación del servicio público de transporte, es una de las funciones que realiza el Estado y, entre ellas se encuentra la que está consagrada igualmente en el artículo 259 constitucional, que señala que “*Las concesiones para la explotación del suelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medio de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público*”.

En virtud de esta función, la Asamblea Nacional dictó la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, “*Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros en Panamá y se dictan otras disposiciones*”, con el propósito de regular ese medio de transporte, y en su artículo 18 reconoció el derecho que tenían los transportistas de continuar con el servicio al entrar en vigencia la referida Ley. Veamos:

Honorable Diputado

**NEFTALÍ OMAR ZAMORA HERRERA**

Diputado de la República

Círculo 8-5

“Artículo 18...”

*“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 sus distintas modalidades en forma definitiva, reconociéndosele 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 estén organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.” (Lo subrayado es nuestro).*

Según lo señala la norma, los transportistas que ofrecían el servicio de transporte público terrestre de pasajeros en una línea, ruta o parada específica antes que entrara a regir la citada Ley, continuarán prestándolo de forma permanente, reconociéndole ese derecho.

En este sentido, la frase "**en forma definitiva**" significa que los transportistas continuarán operando el servicio de transporte terrestre público de pasajeros, después de entrada en vigencia la ley, a menos, que ocurran circunstancias imprevistas que requieran cambios en las regulaciones o en la prestación del servicio. Cabe mencionar que la norma se refiere a aquellos que estaban operando y no a nuevas incorporaciones o cambios en el sistema de transporte.

Dicho en otras palabras, **se trata de una declaración de continuidad** para los transportistas que estaban establecidos y operando en sus respectivas rutas y paradas.

Por su parte, el artículo 24 *ibídem*, les garantiza la estabilidad que le confiere el contrato de concesión definitiva a los concesionarios de líneas, rutas o piqueras, así:

*“Artículo 24. El Estado garantiza a los concesionarios de líneas, rutas o piqueras la estabilidad que le confiere el contrato de concesión definitiva, siempre y cuando cumplan con las obligaciones emanadas del contrato, la Ley y los Reglamentos correspondientes.” (Lo subrayado es nuestro).*

Así las cosas, el contrato de concesión definitivo, otorga a los concesionarios derechos y obligaciones específicas; no obstante, el Estado por su parte, se compromete a respetar esos derechos y a no interferir indebidamente en la operación mientras el concesionario cumpla con sus deberes. Esto implica que la estabilidad no es absoluta, sino que está condicionada a la observancia de las normas establecidas y al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En resumen, el Estado panameño *no garantiza una estabilidad incondicional*, sino que la estabilidad del concesionario está limitada a su buen desempeño y cumplimiento de las reglas establecidas. Es decir, si el concesionario incumple con sus obligaciones, el Estado puede tomar medidas que afecten la estabilidad de la Concesión, e incluso la revocación de la misma.

*En ese orden...*

En este orden de ideas debemos indicar, que el artículo 18 del Decreto Ejecutivo 183 de 28 de junio de 1993, “Por la cual se reglamenta la Ley número 14 de 26 de mayo de 1993, “Por la cual se regula el transporte terrestres público de pasajeros y se dictan otras medidas”, señala cuando se da el incumplimiento de las obligaciones, al establecer que: “Se entenderá como incumplimiento de las obligaciones y condiciones de la concesión, a que hace referencia el artículo 28 de la citada Ley 14 de 1993, el no ajustarse a los términos del contrato de concesión, la ley y el presente reglamento y el no cumplimiento del reglamento interno de la ruta, línea o piquera.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la Ley 14 de 1993 otorgó, a las personas jurídicas que prestaban el servicio de transporte público de pasajeros, un derecho sobre un bien mueble (derecho de concesión) que el Estado debe garantizar, por lo que quien considere que una ley emitida por la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus atribuciones, pueda lesionar derechos subjetivos, podrá recurrir contra la misma, mediante el Recurso de Inconstitucionalidad, y es en esta instancia, donde la Procuraduría de la Administración en forma alterna con el Procurador General de la Nación, tendría que intervenir en el proceso de **control de constitucionalidad**, y ello nos impide en estos momentos, emitir una opinión prejudicial sobre el tema consultado.

Aprovechamos la oportunidad para reiterarle las seguridades de nuestra más alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdeA/gac  
C-176-25