



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de septiembre de 2021  
C-143-21

Licenciado  
**Carlo Ordóñez**  
Director General Autoridad  
del Tránsito y Transporte Terrestre, Encargado  
Ciudad.

**Ref: Facultades de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, para adoptar medidas de circulación de acuerdo al número final de las placas del servicio público de transporte de pasajeros (taxis).**

Licenciado Ordóñez:

Por este medio damos respuesta a la Nota No.1434/DG/AL de 18 de agosto de 2021, recibida el día 24 del mismo mes, mediante la cual nos hace la siguiente consulta:

“1. ¿Si mantener la medida aplicada, en virtud del estado de emergencia declarado por el Consejo de Gabinete, generado por el COVID-19, al servicio de transporte público selectivo de pasajero (taxi) basada en la división para operar en virtud del último número de la placa de transporte público, en par e impar, es decir, ‘Los vehículos con placa y de transporte público selectivo con terminación con números pares: 0, 2, 4, 6 y 8, circularan (*sic*) los días martes y jueves; los vehículos con placas de transporte público selectivo con numeración en número impares: 1, 3, 7, y 9, circularan (*sic*) los días lunes y miércoles. Los días viernes, sábado y domingo podrán circular todos’, está dentro de las facultades otorgadas por la Ley a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y no contraviene a la normativa vigente de tránsito y transporte terrestre o vulnera algún derecho constitucional?”

En relación al tema consultado, la Procuraduría de la Administración considera y es del criterio jurídico que, mantener la medida aplicada en virtud del estado de emergencia declarado por el Consejo de Gabinete, generado por el COVID-19, al servicio del transporte público selectivo de pasajeros (taxis), basada en la división para operar en virtud del último número de la placa de transporte público, en par e impar, *sí está dentro de las facultades otorgadas por la Ley*, a la Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre y, no vulnera ningún derecho constitucional.

La opinión anterior la fundamentamos en las siguientes consideraciones:

**I. La libertad de tránsito o el derecho de circulación.**

La Constitución Política de la República garantiza la libertad de tránsito o el derecho de circulación, en su artículo 27 cuando señala: “Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia *sin más limitaciones que la que impongan las Leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad o de migración.*”, y en el artículo 22.1 de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por la República de Panamá mediante la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, cuando dice que: “Toda

*persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.”*

Estos artículos consagran el derecho de toda persona de transitar libremente por el territorio nacional, sin más limitaciones que las que **impongan las leyes o los reglamentos** de tránsito, fiscales, de salud o de migración.

## **II. Aspectos legales.**

La Ley N° 14 de 26 de mayo de 1993, señala en su artículo 1 que *“El transporte terrestre de pasajeros es un servicio público cuya prestación está a cargo de personas naturales o jurídicas, mediante concesiones que el Estado otorgará inspirado en el bienestar social y el interés público.”*

A su vez, el artículo 4 ibídem menciona los objetivos y fines de esta Ley, así:

**“Artículo 4.** La presente Ley tiene los siguientes objetivos y fines:

1. Establecer una política nacional en materia de desarrollo del transporte terrestre público de pasajeros para lograr una mayor eficiencia en la **planificación, coordinación, operación y racionalización de las distintas modalidades del transporte terrestre público de pasajeros, así como un adecuado equilibrio entre los intereses y necesidades de los usuarios, de los transportistas y del Estado.**
2. Garantizar la prestación del servicio de transporte terrestre remunerado de pasajeros con seguridad, eficiencia, comodidad, economía y **responsabilidad, estableciendo** un reordenamiento de las rutas, líneas, recorridos, **horarios**, tarifas y frecuencias del servicio, según las modalidades que correspondan...” (Las negritas son del Despacho).

Según la disposición anterior, en el transporte terrestre público de pasajeros, la política nacional se dicta para buscar un adecuado equilibrio entre los intereses y necesidades de los usuarios, **de los transportistas** y del Estado, y además, también para garantizar la prestación del servicio de transporte terrestre con economía y **estableciendo** un reordenamiento en las rutas, líneas, recorridos horarios, tarifas y frecuencias del servicio.

Esta ley dispone en su artículo 7 que en cada provincia existirá un Consejo Técnico Provincial de Transporte, adscrito al ente regulador, que entre otras funciones tendrán las de estudiar y recomendar las soluciones al problema del transporte terrestre y, **recomendar las soluciones tendientes a resolver los conflictos que surjan entre los concesionarios, los transportistas y los usuarios en cada provincia** (Cfr. numerales 1 y 6).

Asimismo, la Ley N° 34 de 28 de julio de 1999 creó la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, expresando que esta entidad tiene todas las funciones relacionadas con la **planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá**, y es por eso que entre sus funciones están las de *“Actuar como ente rector competente para la **planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas estatales en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre**” y **“Velar, intervenir y tomar las medidas necesarias, para que el servicio público de transporte de pasajeros se mantenga de manera ininterrumpida y eficiente”**.*

De esta manera, la ATTT es el ente rector competente en materia de tránsito y transporte terrestre, y como tal debe actuar para dirimir las controversias que surjan entre los transportistas, y una de estas controversias es si se debe o no restringir la circulación de los vehículos selectivos del transporte público de pasajero de acuerdo al número final de sus placas.

### **III. El Estado de Emergencia Nacional.**

Mediante la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, el Órgano Ejecutivo decretó el estado de Emergencia Nacional como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad CoViD-19, causada por el Coronavirus y, la inminencia de nuevos daños causados por de la pandemia, y a través del Decreto Ejecutivo N° 472 de 13 de marzo de 2020, se suspendió todo tipo de actividades, actos y eventos cuya organización conlleve aglomeración de personas, tales como ferias, congresos, eventos culturales, religiosos, deportivos, festivos, bailables y/o conciertos en todo el territorio nacional, lo que trajo como consecuencia la suspensión temporal de la mayoría de las actividades económicas del país.

A través del Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, se estableció el Toque de Queda en todo el territorio nacional, a toda la población de la República de Panamá en un horario que iba, desde las 9:00 p.m., a 5:00 a.m., exceptuándose entre otras actividades las del *“Transporte público por motivo de salud y el contratado por las empresas dentro de estas excepciones para transportar a sus trabajadores”*. Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo 505 de 24 de marzo de 2020 se amplió el Toque de Queda desde las 5:00 pm hasta las 5:00 a.m., manteniendo las restricciones y excepciones contempladas en dicho Decreto Ejecutivo N° 490.

Posteriormente, mediante Resolución N° 492 de 6 de junio de 2020<sup>1</sup>, el Ministro de Salud restringió la movilidad de las personas utilizando como base para ello el sexo y el número de cédula. No obstante, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante la ATTT) no adoptó ninguna medida sobre el particular, excepto las de suspender los términos en los procesos administrativos en curso que se ventilaban ante la Dirección General del Tránsito y Transporte Terrestre y los Juzgados de Tránsito en todo el territorio nacional<sup>2</sup>, y verificar si en los transportes terrestre público de pasajeros estaban cumpliendo con las medidas del aforo recomendado.

### **III. Las medidas de las placas pares e impares.**

Los conductores del servicio selectivo de transporte de pasajeros (taxis), al ver que la medida de circulación de todas las placas no les beneficiaba dado los efectos negativos de la pandemia en la economía nacional, protagonizaron un movimiento para que la ATTT adoptara medidas para que los taxis puedan circular de acuerdo al número final de sus placas, y lograron la intervención del Defensor del Pueblo. Este le recomendó a la ATTT para que, de manera provisional, adoptara la medida de fijar la circulación por el número final de las placas, hasta que se reactivaran las actividades económicas.

Siguiendo esta recomendación, la ATTT decidió adoptar la medida para que los taxis puedan circular de acuerdo al número final de sus placas, así: las placas terminadas en números pares circularán los días martes y jueves; los terminadas en números impares, circularán los días miércoles y viernes, quedando los días sábado y domingo para que todo aquel que desee circular, que lo haga. Esta medida se tomó provisionalmente hasta el 31 de agosto de 2021.

---

<sup>1</sup> Mediante Sentencia del 13 de mayo de 2021 se declaró inconstitucional los numerales 1 y 2 que restringen la movilidad de las personas utilizando como base para ello el sexo y el número de cédula.

<sup>2</sup> Véase la Resolución N° OAL-74 de 16 de marzo de 2020 dictada por el Director General de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestres.

#### IV. Las facultades del Director General de Tránsito.

El Director General de la ATTT tiene facultad para adoptar estas medidas, según lo disponen los numerales 1 y 2 del artículo 4 de la Ley N° 14 de 26 de mayo de 1993, ya citados, con el propósito de lograr *un adecuado equilibrio entre los intereses y necesidades de los usuarios, los transportistas y el Estado*, estableciendo un reordenamiento en las rutas, recorridos y horarios.

Para buscar ese adecuado equilibrio de los transportistas --en lo que se refiere a los ingresos que estos adquieren por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros-- se hace necesario implantar la medida de que dicho transporte pueda circular ciertos días de la semana en atención al número final de sus placas (pares y nones). Para ello, recomendamos que cuando se vaya adoptar la medida, la ATTT coordine con los gremios transportistas a fin de que el servicio se preste sin interrupción, y además deberá ser una medida temporal mientras dure el estado de emergencia nacional.

En relación a esto último, es decir, en cuanto a la temporalidad de la medida, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia del 13 de mayo de 2021, declaró inconstitucional los artículos 1 y 2 de la Resolución N°. 492 de 6 de junio de 2020, señalando que:

“[...]”

La siguiente pregunta que vale hacerse es: ¿La crisis o emergencia sanitaria justifica tomar medidas que afecten derechos, garantías y libertades para proteger la vida y la salud de la población? Sobre el particular, el Pleno considera que sí se justifica, siempre que sean razonables, proporcionales, pertinentes, temporales, eficaces y debidamente motivadas.

Como ya tuvimos oportunidad de avanzar, el actor constitucional señala en defensa de la integridad de los artículos 27 y 38 de la Constitución Política, no porque considere que las medidas adoptadas en el instrumento normativo impugnado sean, por sí mismas, inconstitucionales, sino porque su establecimiento es “indefinido”. (Subrayado del Despacho)

#### V. **Conclusión**

En mérito de todo lo expuesto, la Procuraduría de la Administración considera y es del criterio jurídico que, mantener la medida aplicada en virtud del estado de emergencia declarado por el Consejo de Gabinete, generado por el COVID-19, al servicio del transporte público selectivo de pasajeros (taxis), basada en la división para operar en virtud del último número de la placa de transporte público, en par e impar, **sí está dentro de las facultades otorgadas por la Ley**, a la Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre y, no vulnera ningún derecho constitucional.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac

*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](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*