

Panamá, 15 de septiembre de 2026
Nota C-139-26

Licenciado Brea:

Ref.: Concesiones para la ubicación, construcción y operación de dos o más terminales de transporte terrestre en un mismo distrito.

Me dirijo a usted en esta ocasión, con relación a su Nota No.2246/DG/-2026, presentada ante esta Procuraduría el 1 de septiembre del año en curso, a través de la cual eleva consulta jurídica, referente a la existencia de una prohibición legal que impida a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, otorgar aprobación para la ubicación, construcción, administración y operación de dos o más terminales de transporte que operen de manera simultánea en un mismo distrito.

Sobre el objeto motivo de su consulta, consideramos correcto iniciar nuestras consideraciones, aludiendo al principio de legalidad, mismo que se encuentra recogido en el artículo 18 de nuestra Carta Magna y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y conforme al cual, todos los actos administrativos deben realizarse con apego a la ley vigente. Es decir, el servidor público sólo puede hacer lo que la Constitución y la ley le autoricen y por tanto, los actos administrativos emitidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por ley, lo cual se traduce en la presunción de legalidad del acto administrativo.

Expresado lo anterior, hemos de referirnos entonces, a las normas relativas a las facultades de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para la ubicación, construcción y operación de dos o más terminales de transporte.

La Ley 34 de 28 de julio de 1999, por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre¹, establece las funciones de esta institución y de manera concisa en su artículo 2 numeral 7, señala lo siguiente:

“Artículo 2. La Autoridad tiene todas las funciones relacionadas con la planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá y,

Licenciado
Nicolás Brea Kavasila
Director General del
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre
Ciudad.

para...

¹ Gaceta Oficial N°23,854 de lunes 2 de agosto de 1999.

para su cumplimiento, ejercerá las siguientes atribuciones:

1...

*7. **Otorgar las concesiones para la explotación del servicio de transporte público y de terminales de transporte terrestre.***

8..." (El énfasis suplido es nuestro.)

Del artículo que precede, se puede deducir de manera inequívoca, que lo concerniente a la explotación de terminales de transporte terrestre se hará a través de concesiones y, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante indistintamente la Autoridad) como ente regulador del transporte terrestre nacional, es la encargada de otorgar las mismas.

Ahora bien, con el fin de reglamentar la atribución señalada en el párrafo anterior, se emitió el Decreto Ejecutivo N°545 de 8 de octubre de 2003 "Por el cual se expide el Reglamento para la concesión de rutas, líneas, terminales, zonas de trabajo y piqueras en las diversas modalidades de transporte público de pasajeros."²

Así las cosas, el artículo 1 del citado Decreto Ejecutivo nos señala que se entiende por concesión para el tema que nos ocupa:

*"Artículo 1: **Concepto de concesión de ruta, línea, terminal, zona de trabajo y piquera.***

*Se entiende por concesión; El derecho otorgado por el Estado en favor de una persona natural o jurídica, **para prestar el servicio público de transporte, de una ruta, línea, terminal, zona de trabajo y piquera.**" (La negrita es nuestra.)*

En cuanto a la definición de terminal, el Decreto Ejecutivo N°545 en su artículo 32 señala lo siguiente:

"Conforme a lo establecido al artículo 5, numeral 36 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, terminal es la instalación con facilidades adecuadas, donde se ordenan las salidas y llegadas de los vehículos de transporte colectivo y selectivo, el trasbordo de pasajeros, el servicio de encomiendas y otros servicios a los usuarios y transportistas."

Así mismo, en el artículo 33 de este cuerpo legal se establece que previo a la construcción de las terminales, su ubicación será aprobada por la Autoridad a través de una resolución motivada, pudiendo además aprobarse en la misma resolución la concesión de la terminal al interesado si cumple con los requisitos legales.

De las...

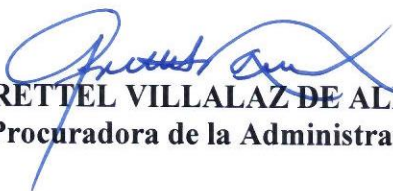
² Gaceta Oficial N°24,906 de viernes 10 de octubre de 2003.

De las normas recién citadas, puede concluirse que las concesiones para la construcción y manejo de una terminal con el fin de brindar el servicio público de transporte terrestre, podrán otorgarse indistintamente a personas naturales o jurídicas, instalación que debe contar con las facilidades adecuadas.

En este sentido, se entiende que las concesiones no podrán ser producto de la arbitrariedad, pues deberán ir aparejadas de un estudio técnico estadístico de la necesidad del servicio de transporte terrestre público de pasajeros y cumplir con todos los requisitos señalados en la ley; es decir, las concesiones deben estar inspiradas en el bienestar social y el interés público³; así mismo, deberá trabajarse de manera conjunta con aquellas entidades que tienen participación en la planificación urbanística del país y gremios que ofrezcan el transporte en el área, a fin de garantizar se proporcione un servicio de transporte eficiente y acorde a las necesidades de la ciudadanía.

Por lo que corresponderá a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre en el ejercicio de sus facultades y competencia, determinar la cantidad de concesiones que puede otorgar para la ubicación y construcción de terminales de transporte terrestre.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/jkp
C-131-26

³ Artículo 1 de la Ley 14 de 1993. Gaceta Oficial N°22,294 de 27 de mayo de 1993.