



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de marzo de 2023  
Nota C-042-23

Licenciado

**Carlos B. Ordoñez O.**

Director General, Encargado

Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)

Ciudad.

**Ref: Transporte gratuito de clientes, respecto al Decreto Ejecutivo 104 de 16 de abril de 2008.**

Señor Director General, Encargado:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota No. 290/DG/OAL, presentada en este Despacho el 2 de marzo de 2023. Veamos:

I. Lo que se consulta.

*“III. Consulta Específica:*

- *¿Cuál es la circunscripción territorial del domicilio del comercio establecido en la Licencia comercial o en el aviso de operaciones según sea el caso, ya que al revisar el domicilio del comercio establecido en el aviso de operaciones el mismo está compuesto de provincia, distrito, corregimiento, urbanización, calle, y vía específica, por lo que podría entenderse que el servicio de transporte gratuito podría prestarse en toda la provincia de Chiriquí o en su defecto se debe entender por ‘circunscripción territorial del domicilio del comercio’ en un sentido más estricto y limitarlo al corregimiento o calle establecidos en el aviso de operaciones?*
- *El artículo 2 del Decreto No. 104 de 16 de abril de 2008, en su penúltimo párrafo establece que los vehículos autorizados por la ATTT no podrán recoger pasajeros en la ruta de transporte público de pasajeros. ¿Podría interpretarse que los permisos otorgados a los vehículos que prestan el servicio de transporte gratuito de clientes no podrían tener como recorrido las rutas servidas por el transporte público de pasajeros regular, tomando en cuenta que la finalidad de este tipo de permisos es para transportar solamente a clientes del comercio, cuyo punto de origen es el comercio y no para prestar el servicio de transporte público de pasajeros en general, ni hacer paradas, como lo indica la norma ‘no recoger pasajeros’ durante su recorrido?”*

## II. Antecedentes

De acuerdo a lo manifestado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en la que señaló *“recibió solicitud formal de parte de un comercio ubicado en la Provincia de Chiriquí, Distrito de David, Corregimiento David Cabecera, urbanización Santa Cruz, Calle Avenida Belisario Porras, vía hacia Boquete, edificio Federal Mall, con el objetivo de mercadear sus servicios”*; ésta (la Autoridad), emitió permisos a varios vehículos de dicho comercio, para prestar el servicio de transporte gratuito de clientes dentro de la Provincia de Chiriquí, en atención a las facultades que le otorga la ley en materia de tránsito.

Continúa manifestando que: *“grupos transportistas de la provincia de Chiriquí, han manifestado su descontento con la emisión de dichos permisos, ya que aducen que dicho servicio prestado por el comercio a sus clientes les afecta en la prestación del servicio de transporte público que actualmente prestan”*.

Ello produjo, que se remitiera a esta Procuraduría la consulta objeto del presente análisis y, que posteriormente se presentaran dos (2) escritos que guardan relación con el tema de debate, y que, por la importancia que revisten los mismos corresponde su análisis. Veamos:

1. El 9 de marzo de 2023, el licenciado Cástulo Ariel Justavino presentó un escrito ante este Despacho en donde manifestó entre otras cosas que *“no se puede ejercer la actividad declarada fuera del corregimiento anunciado en el aviso de operaciones”*
2. Del mismo modo, al día siguiente, 10 de marzo de 2023, el Consejo de Transportistas del Interior, Capítulo de Chiriquí, presentó sus consideraciones, manifestando entre otras cosas que *“... el contenido literal del Artículo 2 del Decreto No. 104 de 16 de abril de 2008...”* es que *“...un almacén pudiera decirle a los clientes que los regresa a su casa de manera gratuito, pero no que va a mandar o buscar clientes a diferentes distritos con sus propios autos o alquilados...”*.

## III. Competencia de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre para otorgar permisos para prestar servicios de transporte gratuito.

Sobre este punto, compartimos el criterio esbozado por La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, al indicar que es ella quien tiene la facultad de emitir permisos para autorizar la prestación del servicio de transporte gratuito de pasajeros, tal y como se desprende del artículo 32-B de la Ley 14 de 1993, adicionado mediante la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 1 del Decreto No.104 de 16 de abril de 2008, por el cual se reglamenta la Ley antes descrita.

Dicho esto, y luego del análisis de los hechos expuestos en la referida consulta y las opiniones presentadas por terceros interesados, se colige con meridiana claridad que, la génesis del conflicto gira en torno a la correcta interpretación del artículo 2 del Decreto No. 104 de 16 de abril de 2008; por lo que brindaremos nuestro criterio jurídico respecto a la interpretación de la normativa solicitada.

A.) De la finalidad del servicio de transporte gratuito para los clientes.

La Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que modificó la Ley 14 de 1993, adicionó en su artículo 6, el artículo 32-B, cuyo contenido literal es el siguiente:

*“Artículo 32-B. Se permiten a las empresas o negocios que, como estrategia de mercadeo, ofrezcan el servicio de transporte público gratuito a sus clientes. La Autoridad reglamentará esta materia”.*

Este artículo fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo 104 de 16 de abril de 2008, señalando en su artículo 1 lo siguiente:

*“Artículo 1. En ejecución del artículo 32-B de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre solicitará a la empresa o negocio que brinde el servicio de transporte público gratuito a sus clientes el registro de los vehículos con la presentación de los siguientes documentos:*

- 1. Memorial habilitado con cuatro balboas con 00/100 (B/4.00) en timbres, solicitando la inscripción del servicio gratuito de clientes, la cual deberá contener la siguiente información:
  - a) Generales del solicitante;*
  - b) Características del vehículo que se va a utilizar para la prestación del servicio público de transporte gratuito a sus clientes;*
  - c) Línea o recorrido y frecuencia en que prestarán el servicio.**
- 2. Fotocopia autenticada del Aviso de Operación o Licencia Comercial según sea el caso otorgado por el Ministerio de Comercio e Industrias;*
- 3. Fotocopias de las licencias de conducir de los conductores a utilizar por la empresa que los acredite para conducir este tipo de vehículos;*
- 4. Fotocopia del documento que acredite la propiedad del vehículo.*

*En el evento de que el vehículo utilizado no pertenezca a la empresa, deberá presentar copia autenticada del contrato realizado para la prestación de este servicio. Este registro tendrá una validez de dos (2) años;*
- 5. Fotocopia del revisado vehicular vigente;*
- 6. Original de la póliza de seguros requerida por la Ley 42 del 22 de octubre de 2007, para su cotejo.” (Lo subrayado es nuestro)*

De lo anterior se colige que, para el otorgamiento de los permisos para el servicio de transporte gratuito, es necesario que los comercios o negocios presenten la documentación arriba descrita, entre las que resaltamos la “Línea o recorrido y frecuencia en que prestarán el servicio” y “Fotocopia autenticada del Aviso de Operación o Licencia Comercial según

sea el caso otorgado por el Ministerio de Comercio e Industrias”; documentos estos que serán de relevancia para la ejecución de la actividad, ya que son los que permitirán a la Autoridad poder delimitar la circunscripción del territorio donde se prestará el servicio y la forma correcta de ejecutarlo como veremos más adelante.

B.) Del alcance del artículo 2 del Decreto Ejecutivo 104 de 16 abril de 2008.

Como antes se expresó, a través del referido Decreto Ejecutivo 104, se reglamentó la prestación del servicio gratuito el cual debe ser exclusivo para los clientes de los comercios o negocios y que además es obligatorio el cumplimiento de requisitos los cuales condicionarán su otorgamiento o no por parte de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Dicho esto, respecto a la actividad del servicio de transporte público gratuito, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 104 de 2008 señala lo siguiente:

*“Artículo 2. La actividad del servicio de transporte público gratuito a los clientes, se entenderá como un servicio exclusivo para los clientes de la empresa o negocio, con un punto de partida desde el establecimiento comercial de la empresa o negocio y se prestará dentro de la circunscripción territorial del domicilio establecido en la licencia comercial o el aviso de operaciones según sea el caso: En caso de incumplimiento se procederá a la cancelación de la autorización otorgada.*

*Los vehículos autorizados por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre no podrán recoger pasajeros en las rutas de transporte público establecidas.*

*Los vehículos destinados para la prestación de este servicio deberán ser identificados con el nombre de la empresa o negocio a que pertenecen e indicar en forma clara y visible que el servicio brindado es gratuito.”*

(Lo subrayado es nuestro)

De lo anterior se destaca lo siguiente:

1. En cuanto al punto de partida para la prestación del servicio de transporte gratuito, el citado artículo 2 del Decreto Ejecutivo 104 de 2008 señala taxativamente que es “desde el establecimiento comercial de la empresa o negocio”, y no desde otro punto.
2. El límite territorial estará condicionado a “la circunscripción territorial del domicilio<sup>1</sup> establecido en la licencia comercial o el aviso de operaciones”; por lo que, la norma no contempla la prestación de servicios fuera de la circunscripción del domicilio del negocio o comercio.
3. En cuanto al recorrido y frecuencia de los vehículos de transporte gratuito, los mismos “no podrán recoger pasajeros en las rutas de transporte público establecidas”, ya que, como indica el punto primero, el servicio solo se prestaría desde el establecimiento comercial por lo que, no es la finalidad del servicio,

---

<sup>1</sup> “Lugar en que legalmente se considera establecido alguien para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos” Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

“recoger pasajeros”, sino trasladarlos desde el comercio o negocio hacia otros puntos dentro de la circunscripción respectiva.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 9 del Código Civil, señala que *“Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consulta su espíritu”*, lo que nos permite señalar que en el citado artículo 2 del Decreto Ejecutivo 104 de 2008 se encuentra claramente establecida la actividad de transporte gratuito y su prestación, al indicar que, el servicio de transporte gratuito a los clientes de empresas o negocios, será un servicio exclusivo para estos, solo en la ruta permitida respecto a la circunscripción territorial del domicilio establecido en la licencia comercial o el aviso de operaciones y además, este servicio debe partir desde el establecimiento comercial o empresa sin recoger pasajeros en las rutas de transporte público establecidos.

Por su parte, respecto a lo que implica la “circunscripción territorial para la prestación del servicio”, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 104, nos remite a la verificación del Aviso de Operación, con el objeto de que sea éste el que delimite la prestación del servicio en un determinado territorio, por lo que, se hace necesario anotar algunas consideraciones:

C.) Del Aviso de Operación y la circunscripción territorial.

La Ley 2 de 5 de febrero de 2013 “Que reforma disposiciones de la Ley 5 de 2007 y la Ley 55 de 1973, relativas al proceso de apertura de empresas y a la regulación especial de empresas cuya actividad principal sea el expendio de bebidas alcohólicas”, establece en su artículo 3 que el Aviso de Operación *“constituye una declaración jurada de carácter obligatorio y necesaria para que la actividad comercial o industrial pueda iniciar”*, la cual contendrá entre otras cosas, la información estrictamente necesaria para permitir la identificación y verificación del declarante y, la actividad comercial o industria que se proponga realizar. Es por ello que, es necesario que el comercio o negocio brinde la dirección de la ubicación física del establecimiento comercial, con la mayor precisión posible, para los efectos de que la autoridad competente pueda verificar la actividad comercial declarada y que se pretende prestar; ejemplo de una ubicación física exacta (Provincia de Veraguas, distrito de Santiago, corregimiento de Santiago, calle décima principal, edificios Vitirina, local 1-B).

Luego del análisis de las normas que regulan la materia, respecto al alcance o límites del domicilio declarado por un comercio o negocio en el Aviso de Operación, y que debe delimitar la circunscripción territorial de los servicios de transporte gratuito de clientes de comercios o negocios; debemos advertir que, no se observa disposición legal que regule sobre esta materia específica, que nos permita arribar a una conclusión, respecto a que si la circunscripción territorial debe ser entendida a rango provincial, distrital o en el corregimiento, en atención a lo declarado por el negocio o comercio en el Aviso de Operación.

Es por lo anterior y dado que no existe regulación exacta respecto a la “circunscripción territorial en los permisos para prestar el servicio gratuito de transporte”, consideramos oportuno indicar que el artículo 13 del Código Civil, señala que *“Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o*

*materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana*"; por consiguiente, debemos acotar algunas consideraciones:

- **Primero:** La Ley 38 de 31 de julio de 2000 es la norma que regula el "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL" y, al no contar con normativa administrativa respecto a la materia objeto del presente análisis, le es aplicable la normativa antes descrita, es decir la Ley 38 de 2000<sup>2</sup>.
- **Segundo:** el artículo 202 de la ley ut supra, señala que, "Los vacíos del Libro Primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial.

Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos"; por lo que, en lo que respecta a la materia objeto de estudio, supletoriamente le es aplicable el Libro Segundo del Código Judicial.

- **Tercero:** El Código Judicial en sus artículos 65, 66 y 67, dividen el territorio en lo judicial en: Distritos Judiciales, Circuitos Judiciales, los cuales se dividen en Distritos Municipales que corresponden a cada uno de los distritos según la división política contenida en el artículo 250 de la Constitución Política.
- **Cuarto:** En atención a lo anterior, respecto a la competencia en lo judicial, la misma puede fijarse en razón de su territorio<sup>3</sup>, y además, de presentarse un litigio en contra de una empresa o negocio, será del conocimiento del juez donde haya declarado su domicilio<sup>4</sup>, que en atención al artículo 82 del Código Civil, se define domicilio en cuanto a las personas jurídicas como el lugar donde tienen su dirección o administración, y cuando tengan agentes o sucursales permanentes en lugares distintos de aquel en el que se halle la dirección o administración, se tendrá también como su domicilio el lugar de la sucursal o agencia respecto a los actos o contratos que ejecuten por medio del agente, por lo que, se colige que el domicilio de un comercio o negocio, dependerá también de las sucursales con las que cuenten.

Luego de lo antes expuesto, podemos indicar que, la circunscripción territorial respecto a los permisos de actividades del servicio de transporte gratuito otorgados a comercios o negocios, estará delimitada en cuanto al municipio, es decir límite distrital, sustentado en que, es en el lugar del domicilio declarado por el comercio o negocio en donde en primera instancia tendrá competencia el juez municipal; a su vez, cada sucursal deberá contar con su domicilio declarado, respecto al lugar donde se encuentre ubicado y/o establecido y es en la

<sup>2</sup> Artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

<sup>3</sup> Artículo 235 del Código Judicial

<sup>4</sup> Artículo 255 del Código Judicial y Auto de 3 de diciembre de 1992 del Primer Tribunal Superior

municipalidad donde muchos comercios o negocios, están obligados a pagar sus respectivos impuestos en atención a la actividad que ejerzan.

#### D.) Del principio propio del ejercicio del Comercio.

Es preciso referirnos a este punto respecto al ejercicio del comercio, ya que, como se ha expuesto, está relacionado con lo consultado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, al ser dispuesto en el artículo 32-B de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que modificó la Ley 14 de 1993, el reconocimiento de que empresas o negocios, como estrategia de mercadeo, puedan ofrecer el servicio de transporte público gratuito a sus clientes.

Es decir que, para ejercer una actividad comercial, es necesario obtener un Aviso de Operación, el cual está definido como el “*Proceso mediante el cual se deja constancia de que la actividad comercial o industrial que va a ejercer el declarante ha sido debidamente informada a la Administración Pública*”<sup>5</sup>. Este Aviso de Operación, deberá contener la información estrictamente necesaria para permitir la identificación y verificación del declarante, y de la actividad comercial o industrial que se proponga realizar.

Dicho lo anterior, el ejercicio del comercio y la industria queda sujeto a los principios de lealtad y buena fe mercantil, por lo que, en atención al artículo 15 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, se cataloga como competencia desleal a “Cualquier acto fraudulento tendiente a desviar, en provecho propio o de un tercero, la clientela de un establecimiento comercial o industrial”. Por tanto, no debería un comercio o negocio realizar una actividad distinta a la declarada en su Aviso de Operación.

Acorde a ello, se ha de razonar que cualquier otra actividad permitida para el ejercicio del comercio a quien así solicite un Aviso de Operación, ha de entenderse que debe ir cónsono con la actividad propia para la cual se le dio el permiso correspondiente.

Es por ello que, recomendamos a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, que al aplicar el artículo 32-B de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que modificó la Ley 14 de 1993 y el Decreto Ejecutivo 104 de 16 de abril de 2008, al ser otorgados permisos para el servicio de transporte gratuito a los clientes de los comercios o negocios, se debe examinar una fórmula que busque evitar que se dé un conflicto con aquellas empresas que sí brindan el servicio de transporte público de manera regular como su actividad comercial.

#### IV. Consideraciones finales.

Luego del estudio y análisis de los hechos que dieron lugar a la consulta que ha sido formulada ante esta Procuraduría y que tiene como objeto que la misma se pronuncie, sobre la interpretación del artículo 2 del Decreto No. 104 de 16 de abril de 2008, en específico a conocer cual “*es la circunscripción territorial del domicilio del comercio establecido en la Licencia comercial o en el aviso de operaciones*” y si “*los permisos otorgados a los vehículos que prestan el servicio de transporte gratuito de clientes no podrían tener como*

---

<sup>5</sup> Artículo 3 de la Ley 2 de 5 de febrero de 2013

*recorrido las rutas servidas por el transporte público de pasajeros regular”, concluimos lo siguiente:*

1. Desde el momento en que se constituye un comercio o negocio se debe entender que su actividad o negocio principal es aquel declarado en el Aviso de Operación (alquileres de locales, venta de víveres, etc) y para el cual fue autorizado por la autoridad competente.
2. De las normas expuestas se puede colegir que algunos comercios o negocios pueden optar por brindar un servicio de transporte gratuito a sus empleados como también prestar dicho servicio a sus clientes, como estrategia de mercadeo.
3. A este servicio de transporte gratuito se le debe buscar la fórmula para que no entre en conflicto con aquellos negocios o personas que sí mantienen como actividad principal, el servicio de transporte terrestre público de pasajeros con líneas, rutas y horarios establecidos.
4. El servicio de transporte terrestre público de pasajeros es un servicio de interés público y bienestar social, que el Estado a través de la Autoridad competente (ATTT), regula mediante concesiones de líneas, rutas, piqueras y horarios, con la finalidad de dar cumplimiento normativo mínimo a la prestación de este servicio público a los usuarios.
5. Dicho esto, al ser otorgados permisos a comercios o negocios para ofrecer el servicio de transporte público gratuito a sus clientes, se debe procurar que no sean éstos igual a los que presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en las líneas, rutas, piqueras y horarios ya establecidos, ya que, esta actividad es propia de aquellas personas o empresas que poseen la concesión para brindar este servicio, otorgado a través del respectivo certificado de operaciones.
6. Por lo tanto, la actividad del servicio de transporte público gratuito para los clientes de las empresas o negocios ha de entenderse que es para brindar el mismo, desde la ubicación del establecimiento comercial, sin recoger pasajero en las paradas ni en horarios previamente establecidos por la Autoridad (ATTT), ya que la finalidad no es brindar un servicio de transporte terrestre público de pasajeros como se explicó.
7. Dicho de otra manera, el servicio de transporte público gratuito a clientes de comercios o negocios se debe entender como algo excepcional (estrategia de mercadeo) y no como un servicio de transporte terrestre público de pasajeros.
8. Respecto a la circunscripción territorial en la cual se pueda prestar el servicio de transporte gratuito, en atención al domicilio en el Aviso de Operación, no existe norma que regule sobre esta materia, por lo que, se debe considera legislar sobre la misma, a objeto de poder dejar establecido lo que implica el concepto de circunscripción territorial, en materia de permisos para la actividad del servicio de transporte público gratuito para los clientes de las empresas o negocios que lo soliciten. Sin embargo, pueden ser aplicados con base en los artículos 13 y 82 del

Código Civil, artículos 37, 202 de la Ley 38 de 2000, artículos 235, 255 y ss del Código Judicial, lo que nos permite arribar a una delimitación respecto a la circunscripción distrital en atención al domicilio declarado por el comercio o negocio en el Aviso de Operación.

De esta manera, esperamos haber dado respuesta a lo consultado, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mr  
C-031-23