



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de febrero de 2026
Nota C-022-26

Honorable Diputada Hernández:

Ref.: Cobro del zarpe y de la carta aval por parte de las Juntas Directivas de las concesionarias, cooperativas, sociedades anónimas y/o sindicatos vinculados al transporte público en Panamá.

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, a fin de dar respuesta a la nota 2026_060_AN_DHD-GMHL_8-4, recibida en este Despacho el 27 de enero del año en curso, a través de la cual solicita opinión legal respecto: *“al cobro del zarpe y de la carta aval por parte de las Juntas Directivas de las concesionarias, cooperativas, sociedades anónimas y/o sindicatos vinculados al transporte público en Panamá.”*

Con relación a lo arriba señalado, esta Procuraduría externa su opinión en los siguientes términos:

La Ley No.14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones, modificada por la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones, las cuales a su vez fueron modificadas por la Ley No.42 de 22 de octubre de 2007, que reforma la Ley 14 de 1993, sobre el transporte terrestre público de pasajeros, y la Ley 34 de 1999, sobre el tránsito y transporte terrestre, respectivamente, en su artículo 1, se dispone lo siguiente:

“Artículo 1. El transporte terrestre de pasajeros es un servicio público cuya prestación estará a cargo de personas naturales o jurídicas, mediante concesiones que el Estado otorgará inspirado en el bienestar social y el interés público.”

Por su parte, el artículo 2 de la citada Ley 34 de 1999, indica:

“Artículo 2. La Autoridad tiene todas las funciones relacionadas con la

Honorable Diputada
GRACIELA M. HERNÁNDEZ L.
Diputada de la República – Circuito 8-4
Asamblea Nacional
Ciudad.

planificación...

planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá y, para su cumplimiento, ejercerá las siguientes atribuciones:

(...)

5. Coordinar, con las demás instituciones del Estado y las personas, naturales o jurídicas, dedicadas al transporte terrestre, la ejecución de los planes y programas sobre esta materia.

...

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

...

19. Establecer y regular las tarifas del transporte terrestre público de pasajeros, de carga y particular.

(...)”.

(Lo resaltado en los articulados anteriores es de este Despacho)

De las normas antes citadas, se desprende con meridiana claridad que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante ATTT), como ente regulador del transporte terrestre público en el país, tiene todas las atribuciones y funciones con la finalidad de que la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, para el caso que nos ocupa, se brinde de forma segura, eficiente y eficaz.

En cuanto al tema consultado del zarpe, consideramos que el análisis de la legalidad del cobro del zarpe y el requerimiento de la carta aval por parte de las concesionarias del transporte público, debe ser observado en la naturaleza jurídica de estas obligaciones, haciendo diferenciación entre las facultades regulatorias de la ATTT y la autonomía de gestión de las empresas concesionarias.

Desde la perspectiva de la figura del zarpe, utilizada comúnmente en el ámbito marítimo, particularmente en navegación de barcos, podemos indicar que dicho término también es utilizado en materia de transporte terrestre público. En este sentido, mediante Sentencia de 19 de noviembre de 2021¹, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, declaró entre otras cosas, artículos parcialmente nulos por ilegales, otros artículos que no son ilegales; y, otros artículos que son nulos por ilegales, respectivamente, todos del Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario aprobado mediante Resuelto Quinto de la Resolución No.OAL-56 de 15 de enero de 2018² emitida por el Director General de la ATTT.

Sobre el particular, y refiriéndonos a la citada Sentencia de 19 de noviembre de 2021, el demandante, en representación de varias personas, presentó demanda contencioso administrativa para que se declararan nulos por ilegales, algunos artículos de leyes,

normativas...

¹ Sentencia de 19 de noviembre de 2021, Expediente No.633962020, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

² Resolución No.OAL-56 de 15 de enero de 2018, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, publicada en Gaceta Oficial No.28471-A de 23 de febrero de 2018.

normativas, convención internacional en general, así como varios artículos y numerales del referido Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario aprobado mediante Resuelto Quinto de la citada Resolución No.OAL-56 de 15 de enero de 2018, entre los cuales, se atacaron los artículos 5, 41 (numeral 7) y 42 (numeral 1) del aludido Anexo C. Veamos a continuación estos artículos indicados:

“(…)

*Artículo 5: **Deber de pagar el zarpe.** Todos los transportistas están obligados a pagar el derecho de Zarpe, el cual deberá ser cancelado el mismo día en la piquera de la CONCESIONARIA, y no podrá ser inferior a un dólar (B/1.00) o según sea pactado. La unidad que no pague el zarpe en la forma indicada, no tendrá derecho a otro turno. De incumplir y persistir en la prestación del servicio a pesar de no tener derecho a otros turnos. El incumplimiento del artículo de este reglamento, LA CONCESIONARIA procederá en la forma indicada aplicar el artículo 3 del presente reglamento.”*

...

*“Artículo 41: **Obligaciones del transportista.** Es de obligatorio cumplimiento de parte de los transportistas dueños de certificados de operación, las siguientes disposiciones:*

...

7. Pagar puntualmente los zarpes y obligaciones que establezca la concesionaria.”

...

*“Artículo 42: **Multas de B/__.00 a B/__.00.** Serán multados y sancionados con multas de B/__.00 a B/__.00 dependiendo de la gravedad de la falta, cualquier transportista, conductor que opera el vehículo o el auxiliar de conductor cuando incurra en una o más de las siguientes faltas:*

- 1. No pagar puntualmente los zarpes y obligaciones que establezca la concesionaria:*

<i>Una vez.....</i>	<i>B/__.00</i>
<i>Una segunda vez.....</i>	<i>B/__.00</i>
<i>Una tercera vez.....</i>	<i>B/__.00</i>

(...).”

De los artículos transcritos, podemos inferir claramente el cobro del zarpe por parte de las concesionarias y a su vez la obligatoriedad del transportista del pago del mismo, incluyendo el pago de multas por el no pago del respectivo zarpe.

En ese orden...

En ese orden de ideas, la Sala Tercera al hacer su análisis y valoración de estos artículos acusados de ilegalidad, indicó en primera instancia con relación al tema del cobro de zarpe: *“que el derecho otorgado a la Concesionaria conlleva que ésta pueda ofrecer el servicio público, a sus expensas y riesgo, y reciba, como consecuencia, una remuneración que cobra a los usuarios del sistema, la cual se encuentra bajo el control y fiscalización de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, y cuya reglamentación, por sectores y zonas, es aprobada por el Órgano Ejecutivo a propuesta de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.*

No obstante, al considerar que las necesidades que surjan en la prestación del servicio deben ser cubiertas por el Concesionario, colegimos que, el cobro del denominado zarpe diario constituye un ingreso o cuota que recauda la Concesionaria de parte de los transportistas afiliados o agremiados, por razón de los costos administrativos o de operación del servicio público de transporte de pasajeros, en sus diversas modalidades, dentro de una ruta, línea, zona de trabajo o piquera objeto de la concesión para la prestación del servicio.

De ello, que este lucro no debe considerarse un tributo o gravamen impuesto por la Autoridad, sino que surge de la relación que se concreta entre la Concesionaria y los transportistas afiliados, y, teniendo como objetivo la prestación efectiva del servicio, es dable que tal obligación sea establecida en los Estatutos Internos de la Organización, los cuales tendrán validez meramente dentro del conglomerado³”.

Así las cosas, este Despacho coincide con las valoraciones resaltadas, emitidas por la Sala Tercera en cuanto al derecho de cobro de zarpe por parte de las empresas concesionarias en virtud de los costos operativos y administrativos ocasionados por el servicio público de transporte de pasajeros.

Por otro lado, en cuanto al artículo 41 (numeral 7), el cual establece dentro de las obligaciones del transportista, el pago puntual de los zarpes y obligaciones que establezca la concesionaria; y, el artículo 42 (numeral 1) que impone multas por no pago puntual de los zarpes y obligaciones que establezca la concesionaria, respectivamente, del citado Anexo C del Reglamento Interno (Marco) de Operación y Disciplinario aprobado mediante Resuelto Quinto de la Resolución No.OAL-56 de 15 de enero de 2018, podemos señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo al analizar estos artículos, demandados de nulidad, consideró que *“si bien, la Concesionaria no es empleadora del transportista, y este último es dueño de la unidad vehicular y cuenta con un Certificado de Operación concedido por el Estado, que lo autoriza para prestar el servicio público de transporte terrestre en una ruta o zona determinada, es imperioso que, en razón de las obligaciones que adquiere al afiliarse a la agrupación, cumpla con las normas básicas (Reglamento Interno) que permitan un desarrollo armónico de la relación entre ambas partes, así como de la actividad a realizar, y esto conlleva que, dentro de este instrumento, surja la necesidad de imponer multas y sanciones disciplinarias en caso de incumplimiento, las cuales serán infligidas de acuerdo a la gravedad de la falta cometida a criterio de la Concesionaria.”⁴*

De lo antes...

³ Ibídem. Sentencia de 19 de noviembre de 2021.

⁴ Idem. Sentencia de 19 de noviembre de 2021.

De lo antes expuesto, podemos conceptualizar que la finalidad del criterio expuesto por la Sala Tercera es reconocer y legitimar la potestad disciplinaria y organizativa de la concesionaria, sin que ello implique la existencia de una relación laboral con el transportista. Es decir, en esencia, dicho ente judicial busca equilibrar la autonomía del transportista como concesionario individual con la necesidad de regulación interna propia de una organización concesionaria que presta un servicio público.

Al respecto, podemos indicar que el artículo 47 de la Ley No.14 de 1993, modificado por el artículo 38 de la Ley No.34 de 1999, ya antes comentadas, respectivamente, establecen que *"...Los concesionarios, previa aprobación de La Autoridad, establecerán los reglamentos administrativos y operativos de sus respectivas concesiones, a fin de garantizar la efectividad del servicio, según los términos y condiciones pactados en sus respectivos contratos de concesión"*.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto en este documento, somos del criterio que el cobro del zarpe por parte de las Juntas Directivas de las organizaciones de transporte es legalmente válido, siempre que esté debidamente establecido en los reglamentos operativos de la concesionaria, cuya finalidad sea cubrir los costos de operación y administración de la concesión, que no es un impuesto o tasa estatal sino una cuota interna como ha sido manifestado, lo que se corrobora además con la referida Sentencia de 19 de noviembre de 2021 proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de nuestra máxima autoridad de justicia.

Finalmente, en cuanto a la carta aval por parte de las Juntas Directivas de las concesionarias, cooperativas, sociedades anónimas y/o sindicatos vinculados al transporte público en Panamá, entendemos, en base a su descripción en la consulta, que la misma trata de un documento que se inserta en la relación del transportista y la organización (prestataria o concesionaria), el cual es un requisito para la operación. Su finalidad, al ser un requerimiento que la organización transportista de la zona de trabajo exige al transportista afiliado, es que dicha exigencia se considera intrínsecamente ligada al cumplimiento de las obligaciones económicas y disciplinarias del transportista con la organización, incluyendo el pago del zarpe y otras cuotas.

La legislación panameña ha previsto un mecanismo para resolver las diferencias que surjan por la negativa de la concesionaria a entregar la carta aval al transportista afiliado a la misma. En tal sentido, haremos referencia a la Resolución AL-No.413 de 11 de julio de 2017⁵ emitida por la ATTT, mediante la cual el Director General de la ATTT establece la apertura del período de compra de placa de transporte público de pasajeros selectivo y colectivo, del 17 de julio al 14 de septiembre de 2017, misma que fue demandada por ilegal a través de unos sindicatos de transporte, pero que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral declaró que no es ilegal el parágrafo 1 del artículo 2 de la referida Resolución AL-No.413 que establece que en el caso del transporte colegial y de servicio especial de turismo no aplica el requisito del numeral 1 del artículo 2 de la citada Resolución AL-No.413, esto es, que estas

clases...

⁵ Resolución AL-No.413 de 11 de julio de 2017, Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, publicada en Gaceta Oficial No.28322 de 14 de julio de 2017.

clases de transportes no requieren carta aval de la organización de la ruta o zona de trabajo, ya que estas modalidades de transporte no están afiliadas a prestatarias de transporte público de pasajeros, según la normativa legal.

De esta manera, entendemos que para el resto del transporte público de pasajeros selectivo y colectivo aplicaría el requisito de la carta aval que debe emitir la prestataria al transportista afiliado para poder obtener la placa de circulación correspondiente. En caso de una posible negativa de la concesionaria en emitir dicha carta aval a un transportista afiliado, la misma podrá ser ventilada en las oficinas de Asesoría Legal de la ATTT, de conformidad con el artículo 6 de la mencionada Resolución AL-No.413.

Podemos concluir luego de estos análisis, que las Juntas Directivas de las organizaciones de transporte público en Panamá tienen la potestad legal del cobro del zarpe diario a sus afiliados y de la emisión y exigencia de la carta aval como requisitos para trámites ante la ATTT, y siempre que estas obligaciones estén debidamente reglamentadas en sus instrumentos internos, de conformidad con las facultades que les otorga la Ley No.14 de 1993 y sus reformas (Ley No.34 de 1999 y Ley No.42 de 2007).

Antes de finalizar, deseamos aprovechar la ocasión, para recordar con el debido respeto al despacho de la Honorable Diputada, el contenido de la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, que guarda relación con el cumplimiento del criterio jurídico que debe acompañar toda consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, al tenor de lo establecido en el numeral 1, del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, manifestándole que la opinión vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-014-26