



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 7 de febrero de 2019  
C-007-19

Licenciado

**Gustavo Him C.**

Administrador General

Autoridad de Turismo de Panamá

E. S. D.

**Ref.: Autoridad competente para dirimir diferencias suscitadas entre los transportistas del Servicio Especial de Transporte y los intermediarios que sirven de enlace entre estos y los hoteles.**

Señor Administrador General:

Tengo a bien dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a la Nota No. 112-AL-457-2018 de 29 de noviembre de 2018, mediante la cual solicita nuestro criterio sobre cuál es la autoridad que le atañe dirimir las diferencias suscitadas entre transportistas que prestan el Servicio Especial de Turismo a diversos en los diferentes hoteles y los intermediarios que sirven de enlace con los hoteles de la ciudad de Panamá.

En relación al tema consultado, el criterio de la Procuraduría de la Administración es que, la **Autoridad de Turismo de Panamá** es la institución a la que le corresponde vigilar lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 74 de 1976, que prohíbe a los hoteles y establecimientos de hospedaje o alojamiento público prestar a sus clientes servicios turísticos remunerados que estén reservados por ley a otras personas naturales o jurídicas o que requieran de licencia para prestarlos, como es el caso del Servicio Especial de Turismo (SET), y en este sentido, si bien no puede esta entidad entrar a conocer y/o resolver disputas que se producen como consecuencia de incumplimiento de contrato que liga a los intermediarios con los transportistas, sí puede advertirle y/o asesorar a los propietarios y administradores de hoteles acerca de la existencia de esta prohibición, para que las tomen en cuenta al momento en que sus huéspedes requieran el servicio de transporte.

La opinión anterior la fundamentamos después de analizar el contenido de la Nota No. 112-AL-457-2018, antes citada, cuya parte pertinente dice así:

“ (...)

Los Transportistas del Servicio Especial de Turismo (SET) prestan sus servicios a diversos hoteles de la ciudad de Panamá a través de intermediarios, quienes son los enlaces entre los transportistas del SET y los hoteles de la ciudad de Panamá. Cada transportista firma un contrato en particular con uno de los intermediarios, en donde se establecen los términos y las condiciones del servicio, las obligaciones del transportista, las facturaciones, entre otros.

Actualmente, los transportistas del SET están descontentos con los intermediarios, ya que aducen que estos les están realizando cobros indebidos y denuncian que las condiciones contractuales son abusivas, entre las cuales podemos mencionar la exigencia de los intermediarios en que los transportistas del SET cumplan con una cantidad mínima de carreras diarias, el requerimiento de un pago inicial (...) al momento de la firma del contrato, la falta de permisos por incapacidad sin que medie un descuento a los transportistas por parte de los intermediarios, entre otras.” (Subraya la Procuraduría).

La Real Academia Española define el término intermediario, como “*el que media entre dos o más personas, y especialmente entre el productor y el consumidor de géneros o mercancías*”, de manera que para que opere esta mediación, debe existir por lo menos, tres sujetos o personas. En el caso que nos ocupa, esos sujetos son: (i) los hoteles, por supuesto, por conducto de sus propietarios o administradores; (ii) los intermediarios, que sirven de enlace entre los hoteles y los transportistas de turismo; y (iii) estos, o sea, los transportistas del Servicio de Transporte de Turismo, que son los que se obligan a transportar a los huéspedes desde uno de los hoteles al punto que le indiquen los intermediarios, de acuerdo con lo pactado en el contrato. Sobre este último aspecto, es que se formula la consulta.

Los sujetos que hemos mencionados, quedan ligados entre sí (los hoteles con los intermediarios, y estos con los transportistas), en virtud de una relación contractual. En este sentido, la relación entre los hoteles con los intermediarios, surge de un contrato, convenio, pacto o acuerdo celebrado entre ellos, según el cual el intermediario le lleva huéspedes a los hoteles, y estos permiten o toleran que, desde las plataformas de los respectivos hoteles, los intermediarios le puedan dar instrucciones a los transportistas de turismo, en relación al contrato mediante el cual estos últimos se obligan a transportar a los turistas que le indique los intermediarios, desde los hoteles a cualquier otro destino convenido.

Según se desprende del contenido de la consulta, las diferencias entre los intermediarios y los transportistas del SET, surgen porque aquellos imponen en los contratos términos y condiciones que los transportistas consideran abusivas. Son estos contratos los que ligan a los transportistas de turismo con los intermediarios, y aun cuando se tratan de contratos de adhesión, los mismos deben cumplirse una vez que queden perfeccionados, y las diferencias o conflictos que pudieran surgir durante la ejecución del mismo, deberán ser resueltos por los jueces de la justicia ordinaria, que menciona el Código Judicial, atendiendo la naturaleza y cuantía de los conflictos.

Ahora bien, para poder brindar el Servicio Especial de Turismo, los transportista no están obligados a suscribir contratos de intermediación o como se denomine, con personas naturales o jurídicas que sirven de enlace entre los turistas y los hoteles, antes por el contrario la ley impone ciertas limitaciones o prohibiciones a los hoteles, con relación a la prestación de servicios de turismo regulados, como el que nos ocupa. El objeto del contrato celebrado entre los intermediarios y los transportistas de turismo, consiste en transportar turistas (clientes de los intermediarios), desde hoteles de la ciudad de Panamá a los puntos que indiquen los intermediarios.

En estas relaciones contractuales (la que se da entre los hoteles con los intermediarios, y la de los intermediarios con los transportistas), el objeto de los contratos tienen actividades o servicios turísticos diferentes, así: **a)** el de servicio de hotelería remunerado, a cargo de los hoteles; **b)** la comercial de intermediación, que realizan los que sirven de enlace entre los transportistas del SET y los hoteles, o sea, los intermediarios; y **c)** el de transporte de turismo, a cargo de los transportistas del Servicio Especial de Turismo.

Si bien el servicio remunerado de hotelería es una actividad comercial, el mismo se encuentra regulado por la Ley 74 de 22 de diciembre de 1976, “Por la cual se regula el servicio remunerado de hotelería y hospedaje público”, reglamentada por el Decreto Número 17B de 10. de junio de 1977”, regentado por la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP). El artículo 13 de la referida Ley 74 de 1976, le establece la siguiente prohibición a los hoteles y establecimientos de hospedaje o alojamiento público:

**ARTICULO 13.** - Los hoteles y establecimientos de hospedaje o alojamiento público no podrán prestar a sus clientes aquellos servicios turísticos remunerados que estén reservados por ley a otras personas naturales o jurídicas o que requieran de licencia para prestarlos.

Sin embargo, en los hoteles y establecimientos de hospedaje o alojamiento público podrán operar Agencias de Viajes u oficinas de información turística. Estas últimas sólo podrán desarrollar su actividad mediante la contratación de los servicios turísticos por conducto de las empresas con licencia para prestar los mismos.” (Las letras en cursiva y lo subrayado es de la Procuraduría).

El Servicio Especial de Transporte es un servicio turístico reservado a las personas naturales o jurídicas propietarias de vehículos con placa SET, y que cuenten con el certificado de operaciones expedido por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre para realizar esa actividad, como lo señala la ley. Dicho servicio turístico está regulado por la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, “Por el cual se regula el Transporte Terrestre Público de Pasajeros y se dictan otras medidas”, que en su artículo 1 expresa que “el transporte terrestre de pasajero 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”, y en su artículo 3 clasifica la actividad de transporte terrestre público de pasajeros en cuatro categorías, según su acción, su modalidad, su forma y **su naturaleza, incluyendo dentro de esta última, el transporte de turismo**, regulado por la Autoridad de Turismo de Panamá y la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestres (ATTT), por mandato del artículo 56 de la Ley 14 de 1993 que dispone:

“Artículo 56. El transporte terrestre de turismo será regulado por el Instituto Panameño de Turismo (IPAT) [hoy día la Autoridad de Turismo de Panamá] y por el Ente Regulador determinado en esta Ley.

Los actuales concesionarios de certificado de operación o cupo, seguirán prestando el servicio de transporte terrestre de turismo, de acuerdo con las condiciones y requisitos que establecen la ley y los reglamentos.” (Subraya la Procuraduría).

El ente regulador al que se refería el artículo transcrito, era la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (DNTTT), hoy día la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT).

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 235 de 10 de diciembre de 1998, el Órgano Ejecutivo reglamentó el artículo 56 antes transcrito, señalando, entre otras cosas, que los vehículos que se dediquen a brindar el servicio de transporte turístico llevarán placas con las siglas SET, otorgada por la ATTT, y si los propietarios son personas jurídicas se consideran como empresas de turismo receptivos<sup>1</sup>; que a los propietarios o concesionarios de los vehículos se dediquen a esta actividad, se les otorgará el certificado de operación para la prestación de ese servicio; faculta a la ATP y a la ATTT, a regular la tarifas máximas controladas desde el Aeropuerto Internacional de Tocumen hacia el centro de la ciudad; y que dentro de esta área, sólo los vehículos identificados con la placa SET, pueden prestar el servicio de transporte de turismo, individual o colectivo (Cfr. artículos 1, 3, 4, 11,12, y 13).

En este orden de ideas, apreciamos que la actividad o el servicio remunerado de hotelería y hospedaje público, y la del transporte terrestre de turismo, se encuentran regulados en leyes especiales. El primero por la Ley 74 de 1976, y el otro por la Ley 14 de 1993 y el Decreto Ejecutivo 17 B de 1° de junio de 1977. La que realiza los intermediarios que sirven de enlace entre los transportistas del transporte terrestre de turismo y los hoteles, no tiene una regulación especial, pero se trata de una actividad comercial o económica que se realiza en ejercicio del principio de la iniciativa privada, consagrado en el artículo 282 de la Constitución Política, según el cual cualquier persona puede dedicarse a realizar actividades lucrativas, siempre que cuente con las autorizaciones correspondientes. En este sentido, las personas naturales o jurídicas que sirven de enlace entre los hoteles y los transportistas del SET, están realizando actos de comercio, porque obtienen un beneficio o utilidad económica, por esa intermediación, por lo que basta contar con el Aviso de Operaciones, de que trata el Ley 5 de 11 de enero de 2007 “Que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones”, para poder realizar esa actividad económica.

En este contexto, las diferencias que pudieran surgir entre los intermediarios y los transportistas del Servicio Especial de Turismo, con ocasión a la ejecución de contratos celebrados entre ellos, deberán ser dirimidas en la jurisdicción ordinaria, como lo expresamos en líneas anteriores, en virtud de que la relación que liga a ambos, es regulada por el derecho privado. No obstante, el ente que regula la actividad hotelera, o sea, la Autoridad de Turismo de Panamá debe interponer sus buenos oficios para que, por ninguna circunstancia, los propietarios o administradores de los hoteles, a través de sus intermediarios, les impongan condiciones a los transportistas del SET, para que puedan prestar el servicio.

---

<sup>1</sup> “Empresas dedicadas a proveer servicios especializados de turismo, independientes o complementarios a programas de excursiones o giras, ofrecidos directamente a través de operadores y/o agencias de viajes”, según la definición que da el numeral 12 del artículo 3 del Decreto Ley N° 4 de 27 de febrero de 2008, “Que crea la Autoridad de Turismo de Panamá.

En razón a las consideraciones anteriores, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que la **Autoridad de Turismo de Panamá**, es la entidad a la que le corresponde vigilar lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 74 de 1976, que prohíbe a los hoteles y establecimientos de hospedaje o alojamiento público prestar a sus clientes servicios turísticos remunerados que estén reservados por ley a otras personas naturales o jurídicas o que requieran de licencia para prestarlos, como es el caso del Servicio Especial de Turismo (SET), y en este sentido, si bien no puede esta entidad entrar a conocer y/o resolver disputas que se producen como consecuencia de incumplimiento de contratos celebrados entre los intermediarios y los transportistas, sí puede advertirles y/o asesorar a los propietarios y administradores de los hoteles, acerca de la existencia de esta prohibición, para que la tengan en cuenta al momento en que sus huéspedes requieran el servicio de transporte.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac