

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1571

Panamá, 15 de noviembre de 2021

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

La firma forense **MDL Muñoz & De León Abogados**, actuando en su propio nombre y representación, promueve una acción de inconstitucionalidad en contra de la frase “*...Cámara Nacional de Transporte...*” contenida en los artículos 7 (numeral 7), 8 y 11 de 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*”, el primero modificado por el artículo 21 de la Ley No.42 de 22 de octubre de 2007.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la demanda de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. La frase acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, la firma forense **MDL Muñoz & De León Abogados**, quien actúa en su propio nombre y representación, promueve una inconstitucionalidad en contra de la frase “*...Cámara Nacional de Transporte...*” contenida en los artículos 7 (numeral 7), 8 y 11 de 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*”, el primero modificado por el artículo 21 de la Ley No.42 de 22 de octubre de 2007, que a la letra dicen:

“**Artículo 21.** El artículo 7 de la Ley 34 de 1999 queda así:

Artículo 7. La Junta Directiva de La Autoridad estará integrada de la siguiente manera:

1. El Ministro de Gobierno y Justicia o quien él designe, quien la presidirá.
2. El Ministro de Obras Públicas o quien él designe.
3. El Ministro de Vivienda o quien él designe.
4. El Viceministro de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio e Industrias o quien él designe.
5. El Contralor General de la República o quien él designe, con derecho a voz.
6. Cinco miembros designados por el Presidente de la República.
7. Tres representantes de la **Cámara Nacional de Transporte**.
8. Un representante del transporte de carga.
9. Cuatro representantes a nivel nacional, cuatro principales y cuatro suplentes, escogidos de entre los usuarios del transporte público terrestre de pasajeros por provincia y comarca.

...” (La frase en negrita es la acusada de inconstitucionalidad) (Cfr. la Gaceta Oficial 25,905 de 24 de octubre de 2007 y las fojas 14-15 del expediente judicial).

“**Artículo 8.** Los representantes de la **Cámara Nacional de Transporte** y de la Cámara Nacional de Transporte de Carga, lo mismo que sus respectivos suplentes, serán nombrados por el Órgano Ejecutivo, de nómina presentada por las organizaciones correspondientes. Su nombramiento será para un periodo único de dos años.” (Cfr. la Gaceta Oficial 23,854 de 2 de agosto de 1999 y la foja 20 del expediente judicial).

“**Artículo 11.** La **Cámara Nacional de Transporte** y la Cámara Nacional de Transporte de Carga, podrán solicitar al Órgano Ejecutivo la remoción de sus respectivos representantes, cuando sustenten que sus actuaciones pugnan con los intereses de La Autoridad o de la respectiva organización.” (Cfr. la Gaceta Oficial 23,854 de 2 de agosto de 1999 y la foja 21 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La accionante manifiesta que la frase indicada vulnera las siguientes normas constitucionales:

- A. El artículo 17, que establece los fines para los que fueron instituidas las autoridades de la República (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

B. El artículo 19, que señala que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial) ; y

C. El artículo 39, que indica que es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

III. Concepto de la violación planteado por la actora.

La demandante estima que la frase que se analiza infringe el artículo 17 de la Constitución Política, porque incluye a la Cámara Nacional de Transporte como representante de los transportistas ante la Junta Directiva de la Autoridad, lo que le otorga un derecho exclusivo en detrimento de otras organizaciones (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

De acuerdo con lo planteado por la recurrente, la frase que se examina transgrede el artículo 19 del Estatuto Fundamental, ya que establece un privilegio a favor de la precitada Cámara al no dar margen a que otra agrupación, como es el caso del Consejo del Transporte del Interior (COTRADIN), para que pueda representar a ese sector de la sociedad ante la autoridad reguladora (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, la accionante señala que la frase bajo análisis conculca el artículo 39 de la Carta Magna, debido a que atenta contra la libertad de asociación al permitirle únicamente a la prenombrada participar en la Junta Directiva de la Autoridad sin tomar en cuenta a otras colectividades que se dedican a esa misma actividad (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que la demanda que ocupa nuestra atención fue interpuesta para que ese Máximo Tribunal de Justicia determine si la "*Cámara Nacional de Transporte*"

puede ser la única representante de esa agrupación ante la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Antes de expresar nuestra posición respecto del libelo presentado, estimamos oportuno referirnos a la “Cámara Nacional de Transporte” y a su conformación por parte de los gremios fundadores, como se detalla en la Escritura Pública No.2127 de 12 de marzo de 1999, de la Notaría Primera del Circuito de Panamá, debidamente inscrita en la entidad Registral, tal como se copia a continuación: **1.** Transporte Vacamonte, S.A.; **2.** Transportistas Asociados, S.A. (TASA); **3.** La Federación de Cooperativas de Transporte de Panamá, R.L. (FECOOTRANS, R.L.); **4.** Sindicato de Conductores del Transporte Colectivo (SICOTRAC); **5.** Unión de Transportistas Colón – Panamá, S.A. (UTRACOLPA, S.A.); **6.** Coordinadora Auténtica, S.A. CATSA; **7.** Cooperativa de Transporte San Cristóbal de Chepo, R.L.; **8.** Sociedad Propietarios de Buses, S.A.; **9.** Empresa de Chito, S.A.; **10.** Cooperativa José María Torrijos, R.L.; **11.** Sindicato de Conductores de Taxis Pequeños de Panamá (SINCOTAPE); **12.** Sindicato Industrial de Conductores de Taxi de Panamá; **13.** Transporte Antonero, S.A.; **14.** TRANSFUSA; **15.** TRATEVE, S.A.; **16.** Cooperativa de Transporte Joaquina H. de Torrijos, R.L.; **17.** Unión de Transportistas Radio Díaz, S.A.; **18.** Sindicato de Conductores de Taxis y Vehículos Comerciales de la Provincia de Bocas del Toro (SINCOTAVECOP); **19.** Cooperativa Chiriquí Grande, R.L.; **20.** Unión Nacional de Bases Taxistas y Transporte Público; **21.** Cooperativa de Servicios Para Vehículos de Transporte de la Provincia de Los Santos, R.L. (COOSEVETRAS, R.L.); **22.** Cooperativa de Transporte Azuerence Vicente Ferrer Córdoba, R.L.; **23.** Transporte de Educadores y Estudiantes de Barú, S.A. TRANESBA; **24.** Unión de Transportistas Penonomé Panamá, S.A. (UTRAPED, S.A.); **25.** Cooperativa de Transporte El Sol, R.L.; **26.** Unión de Transporte de Darién de Panamá, S.A.; **27.** INAZUN, S.A.; **28.** Cooperativa de Servicios Urbano (sic) de Transporte Boca La Caja, R.L.; **29.** Conductores de Taxi, S.A.; **30.** Cooperativa de Servicios Múltiples Urracá, R.L.; **31.** Terminales David - Panamá, S.A.; **32.** Transporte

Veracruz, S.A.; **33.** Transporte San Isidro, S.A.; **34.** Cooperativa La Victoria, R.L.; **35.** Radio Taxi Clayton, S.A.; **36.** Radio Taxi San Antonio, S.A.; **37.** Servitasel, S.A.; **38.** Plaza Tocumen, S.A.; **39.** Radio Taxi Radial, S.A.; **40.** Santa Librada, S.A.; **41.** Radio Taxi Los Veinte, S.A.; **42.** Servicio de Taxi Villa Lucre, S.A.; **43.** Radio Taxi Plaza Carolina, S.A.; **44.** Radio Taxi Pueblo Nuevo, S.A.; **45.** Radio Taxi Bahía, S.A.; **46.** Selectivo Bocas, S.A.; **47.** Cooperativa de Transporte Rubén Darío Aguirre, R.L.; **48.** Cooperativa de Transporte Radio Taxi Único, R.L.; **49.** Cooperativa de Transporte Colón, R.L.; **50.** Cooperativa de Servicios Múltiples Nuevo Chorrillo, R.L.; **51.** Cooperativa de Servicios de Transporte Taxistas Unidos, R.L.; **52.** Cooperativa de Servicios Múltiples para Automóviles Unión de Transporte Chiricanos, R.L. (COOPSEMAUTRANCHIRI, R.L.); **53.** Sindicato Auténtico de Conductores de Taxi Pequeños de Colón; y, **54.** Expreso Colón Panamá, S.A.

Lo descrito en el párrafo precedente demuestra que la “Cámara Nacional de Transporte” únicamente representa a los organismos que la conforman, lo que excluye a los demás transportistas que no están allí agremiados.

Por consiguiente, en nuestra opinión, la situación planteada vulnera el artículo 19 de la Constitución Política de la República, por razón que es contrario al principio de prohibición de fueros o privilegios para quienes se encuentran en la misma situación jurídica.

Así lo señaló la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, mediante la Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil tres (2003), cuando explicó que *“La palabra ‘fuero’ ... además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas, puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedoras a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos...”*.

De acuerdo con nuestro Máximo Tribunal de Justicia en Pleno en la Sentencia de doce (12) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), la prohibición de fueros o privilegios condiciona todo nuestro ordenamiento jurídico y supone una aplicación uniforme de la ley ante supuestos fácticos iguales o semejantes.

Al aplicar las jurisprudencias transcritas en los párrafos previos al proceso en estudio, se evidencia que la frase acusada es infractora del artículo 19 de la Carta Magna por encontrarnos ante un distingo que entraña una limitación o una restricción injusta; es decir, un trato desfavorable para determinadas personas en este caso jurídicas que se hallan en la misma situación legal que otras, al desconocer que existen otros organismos que agrupan a los transportistas en Panamá que igualmente pueden ser parte integrante de la mencionada Junta Directiva.

Los motivos expresados también dan lugar a la violación del artículo 17 del Estatuto Fundamental, habida cuenta que el legislador no ha sido equitativo al establecer el derecho de otras agrupaciones transportistas de participar en las reuniones de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, a pesar de encontrarse en la misma posición que la designada.

En una Sentencia de veintisiete (27) de abril de mil novecientos ochenta y tres (1983), el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló:

"Se sostiene que esa sentencia es violatoria del artículo 17 de la Constitución Nacional. La Corte entiende, sin embargo, que el citado artículo se encarga de consagrar en términos muy generales, la función de las autoridades públicas, como una forma de declarar constitucionalmente el principio de la limitación jurídica de la voluntad del Estado, -expresada a través del ejercicio del poder público- frente al conjunto de derechos y deberes de los particulares, creando un equilibrio jurídico entre gobernantes y gobernados."

El precedente señalado viene a destacar el deber de las autoridades, en este caso del Órgano Legislativo, que debió aplicar el principio de la limitación jurídica de la voluntad del Estado expresada a través del ejercicio del poder público, para actuar frente al conjunto

de los derechos de los particulares, que en esta oportunidad han sido cercenados por la frase acusada, dado que contiene fueros en la forma explicada, por lo que afirmamos que aquella infringe el artículo 17 de la Constitución Política.

En ese mismo orden de ideas, somos del criterio que la inconstitucionalidad mencionada en el párrafo anterior alcanza al artículo 39 del Estatuto Fundamental, porque coarta la libertad de asociación delimitando la facultad de los transportistas de agruparse en otro organismo distinto a la Cámara Nacional de Transporte si desean participar en las reuniones de la Junta Directiva de la citada Autoridad.

En un proceso similar al que se examina, la Corte Suprema de Justicia en Pleno expresó su opinión en la Sentencia de veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), sustentado en los artículos 19, 39 y 214 constitucionales, así:

“En otro orden de ideas, no puede la Ley, porque ello tampoco lo permite el artículo 19 de la Constitución, consagrar un tratamiento jurídico privilegiado en favor de una persona jurídica -en este caso una asociación profesional de abogados- en detrimento de las demás que libremente deseen fundar los abogados de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Constitución en concordancia con el artículo 214 del mismo cuerpo legal o de las otras ya existentes a las cuales pertenecen o desean ingresar otros abogados. No puede tener el Colegio Nacional de Abogados de Panamá la exclusividad en cuanto a ser el único al cual deben afiliarse todos los abogados de la República para poder ejercer su profesión liberal porque dicha exclusividad contraría el modelo constitucional panameño en materia de asociación profesional de los abogados que es el del pluralismo: la Constitución otorga a todos los abogados la libertad de escoger la asociación profesional a la cual desean unirse para cumplir con el requisito legal de la colegiación obligatoria que actualmente exige la Ley en nuestro sistema jurídico.”.

A través de la Sentencia de doce (12) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en lo medular, señala:

“Al examinar el concepto de la infracción..., el Pleno advierte que la facultad concedida a la Asociación Bancaria Nacional de presentar las tres (3) ternas de las cuales son nombrados, por el Órgano Ejecutivo, los representantes del sector bancario ante la Comisión Bancaria Nacional, persona jurídica pública que ejerce el control exclusivo sobre los bancos en Panamá, discrimina a otras asociaciones de bancos legalmente establecidas lo que entraña un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación.

...

Por todo lo expuesto, debe concluirse que, no se puede otorgar el privilegio de presentar las ternas a una asociación de bancos en especial, sino que todas las Asociaciones de bancos legalmente constituidas deben tener la oportunidad de presentar sus ternas al Órgano Ejecutivo...”

Los fallos citados ponen de relieve que la ley no puede instituir un tratamiento jurídico privilegiado a favor de una agrupación o gremio, en detrimento de las demás asociaciones que se dedican a la misma actividad.

Las sentencias transcritas aglutinan varios artículos del Estatuto Fundamental, por lo que hemos de aplicar el Principio de Unidad de la Constitución, al que se refirió el Pleno de esa Máxima Corporación de Justicia, en la Sentencia de siete (7) de abril de dos mil tres (2003), que en esencia plantea lo siguiente:

“La situación especial anterior nos compele a recurrir a los principios que gobiernan la interpretación constitucional como vía a la realización de las finalidades que la normativa superior señala, y entre estos principios al de ‘Unidad Constitucional’, principio que ya ha sido acogido por la Corte, en sentencia de 19 de julio de 2000, la cual expuso lo que se transcribe a continuación.

Sobre el tema, es oportuno traer a colación el comentario que esbozó el Magistrado Arturo Hoyos en su obra ‘LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL’, quien al referirse al ‘Principio de Unidad de la Constitución’, dijo lo siguiente:

‘Este principio es una consecuencia de la aplicación del método sistemático de interpretación jurídica al plano constitucional. La norma constitucional no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional’. (HOYOS, Arturo, ‘LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL’, Edit. TEMIS, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993, págs. 23-24.)

...

Este criterio es reiterado y complementado por el autor Linares Quintana, citado por el Dr. César Quintero en la obra ‘INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL’, y que sobre las reglas de interpretación constitucional, dice:

‘d) La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes...

e) Ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Ley Suprema.' (QUINTERO, César, INTERPRETACION CONSTITUCIONAL, Editorial Mizrahi & Pujol, S.A., Panamá, 1ª Edición, 1999, págs. 36-37).


..." (Lo subrayado es de la fuente).

El concepto reproducido nos conduce a que debe interpretarse la Constitución Política como un todo armónico, por lo que no puede considerarse ninguna de sus normas de manera aislada, ya que afecta dicho Principio de Unidad.

Todo lo explicado en las líneas previas se resume en lo indicado en el artículo 163 (numeral 1) de la Carta Magna que señala que es prohibido a la Asamblea Nacional expedir leyes que contraríen su letra y su espíritu.

En razón de las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración solicita a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, que declare que **ES INCONSTITUCIONAL** la frase **"...Cámara Nacional de Transporte..."** contenida en los artículos 7 (numeral 7), 8 y 11 de 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", el primero modificado por el artículo 21 de la Ley No.42 de 22 de octubre de 2007, toda vez que viola los artículos 17, 19, 39 y 163 (numeral 1) de la Constitución Política.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General