

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 744

Panamá, 12 de julio de 2016.

**Proceso de Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

La firma forense Mojica & Mojica, actuando en representación de **José Luis Rodríguez Díaz**, demanda la inconstitucionalidad del **artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993** y del **artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1993**.

**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 con respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Normas acusadas de inconstitucionales.**

Mediante la acción que ocupa nuestra atención, la firma forense apoderada judicial del recurrente solicita que se declare inconstitucional el artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, *“Por la cual se regula el Transporte Terrestre Público de pasajeros y se dictan otras disposiciones.”*, publicada en la Gaceta Oficial 22294 de 27 de mayo de 1993; norma cuyo texto íntegro es el siguiente:

**“Artículo 18:** Los transportistas que actualmente presten el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio en forma definitiva, reconociéndoles el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismos. Los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no están organizados como personas jurídicas deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.”

A través de la misma demanda que apertura este proceso constitucional, el activador también pide que se declare inconstitucional el artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1993, “*Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”, publicada en la Gaceta Oficial 23,854 de 2 de agosto de 1999; disposición cuyo contenido reza así:

“**Artículo 46:** Se reconocen las autorizaciones para la concesión y operación de terminales de transporte que hayan sido otorgadas al momento de entrar en vigencia esta ley. Dichas autorizaciones regirán en todos sus efectos.

**Parágrafo transitorio:** Se concede un término de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para que las personas jurídicas contempladas en el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, que no hayan solicitado su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presenten la documentación correspondiente a la Autoridad.”

**En este apartado es indispensable aclarar** que a foja 13 del expediente judicial, el accionante también hace alusión al artículo 27 de la Ley 14 de de 26 de mayo de 1993; no obstante, este Despacho no entrará al análisis de esta última disposición, pues dicho enunciado se produjo dentro de la explicación del concepto de infracción del artículo 259 de nuestra Carta Política; y aunado a lo anterior, dicha norma no se encuentra en el acápite denominado “Lo que se impugna con la demanda de inconstitucionalidad” en donde el actor precisó los artículos acusados, mismos que fueron identificados en el auto de admisión de la acción en estudio, emitido por la Corte Suprema de Justicia de Justicia, en Pleno (Cfr. fojas 5-6, 13 y 49 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

El accionante aduce que el artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, infringe los artículos 19, 64, 65, 67 y 259; mientras que, en su opinión, el artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, vulnera únicamente el artículo 259, todos de la Constitución Política de la República, los cuales son del tenor siguiente:

“**Artículo 19:** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

“**Artículo 64:** El trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa.”

“**Artículo 65:** A todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares se le garantiza su salario o sueldo mínimo. Los trabajadores de las empresas que la Ley determine participarán en las utilidades de las mismas, de acuerdo con las condiciones económicas del país.”

“**Artículo 67:** A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas.”

“**Artículo 259:** Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social y el interés público.”

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

1. Tomando en consideración que el actor ha demandado dos (2) artículos, esto es, el artículo 18 de la Ley 14 de 1993 y el artículo 46 de la Ley 34 de 1999, los cuales, según observa, forman parte de dos (2) excertas legales distintas, acusados de inconstitucional, esta Procuraduría considera pertinente señalar que conforme al criterio jurisprudencial establecido por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, la impugnación de dos disposiciones legales distintas en una misma acción de inconstitucionalidad no es viable, pues, lo correcto es realizarlo de manera individual y, si posteriormente esa Corporación de Justicia lo considera oportuno ordenará su acumulación (Cfr. Sentencia 28 de junio de 2012 y Sentencia de 15 de mayo de 2013).

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, este Despacho observa que si bien los artículos acusados de inconstitucionales están insertos en diferentes cuerpos normativos, los mismos guardan estrecha relación con las autorizaciones para la operación y el servicio de transporte público de pasajero; por lo que en virtud de tal circunstancia procederemos a emitir nuestro concepto constitucional.

2. Tal como lo hemos señalado al inicio de este escrito, el actor demanda la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, argumentando, en

tal sentido, que el mismo vulnera los artículos 19, 64, 65, 67 y 259 de la Constitución Política de la República; puesto que a su juicio, dicha norma no logró el objetivo de regularizar la situación jurídica de los prestatarios del servicio de transporte, sino que la misma impide que personas distintas de las que prestan dicho servicio, pudieran optar por concesiones de transporte público, produciendo un monopolio; toda vez que la excerta reconoció el derecho de concesión sólo a las personas jurídicas y concedió un plazo de seis (6) meses para que los prestatarios del servicio de transporte público que no estaban organizados como tales lo hicieran (Cfr. foja 7-9 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, el demandante afirma que el trabajo es un derecho y un deber del individuo, y el Estado tiene la obligación de elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia decorosa. Al respecto, manifiesta que no se explican las condiciones contempladas en la norma impugnada, fundamentalmente, porque nuestra Carta Política no dispone la obligación de regularse como persona jurídica para prestar un servicio al Estado, pues, el referido texto fundamental se inspira en el bienestar social y en el interés público y además, consagra que no habrá fueros o privilegios ni discriminación (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Para los efectos del concepto jurídico que nos corresponde emitir respecto a los cargos de inconstitucionalidad que el actor le atribuye al artículo 18 de la Ley 14 de 1993, es indispensable indicar que esa Alta Corporación de Justicia, en Pleno, en **la Sentencia de 25 de marzo de 1994**, ya se pronunció sobre la misma norma advirtiendo lo siguiente:

“... ”

#### CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Como queda visto de lo expuesto antes, son varias las disposiciones de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, *“Por la cual se regula el Transporte Terrestre Público de pasajeros y se dictan otras disposiciones”*, que la organización sindical demandante impugna de inconstitucionales.

En ese sentido, el Pleno de la Corporación estima, en este caso, que se examinen cada uno de los cargos o supuestas infracciones a la

Constitución Política formuladas por la demandante en el orden como aparecen en la demanda en estudio. Veamos:

...

En cuanto al artículo 18 se impugna la frase ‘bajo cuya organización se encuentren los mismos’ de infringir los artículos 39 y 40 de la Carta Política, porque obliga a los transportistas a mantenerse dentro de una organización sindical respecto a la cual puede no tener interés en pertenecer, con lo cual se viola la libertad de asociación. La finalidad de la impugnada frase de la norma legal es tan clara que ni siquiera se presta para que se pueda confundir el derecho de libertad de asociación y al ejercicio de libre de profesión u oficio, consagrados en los artículos 39 y 40 del Estatuto Fundamental.

**En el hecho de que se reconozca a los transportistas que a la entrada en vigencia de la Ley, presten el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, que continúen prestando el servicio en forma definitiva y se reconozca a su vez el derecho de concesión a la organización a la cual pertenece el transportista, el transportista en todo caso es libre de pertenecer o no a la organización a la cual se ha dado la concesión.**

...

2° Que la frase “bajo cuya organización se encuentran los mismos” del artículo 18; los numerales 1, 2, 3 y 5 del artículo 28; ordinales 1, 5 y 6, parte final, párrafo segundo, del artículo 37, artículo 38 y artículo 59 de la ley 14 de 26 de mayo de 1993 **NO SON INCONSTITUCIONALES.**” (Lo resaltado es nuestro).

El análisis de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, respecto a la sentencia reproducida en el párrafo anterior, nos lleva a colegir que **el punto medular impugnado** en aquella acción al igual que en la que actualmente ocupa nuestra atención, **recae sobre la condición u obligación, que según el activador constitucional se le atribuye a todos los transportistas y que les impide continuar prestando el servicio como persona natural no afiliada a un organización**; sin embargo a criterio de este Despacho el tenor del artículo 18 de la Ley 14 de 1994, contrario a lo que se plantea, busca que las organizaciones a las que algunos de los transportistas pertenezcan puedan obtener una concesión, ello es así pues la misma ley señala que las concesiones se otorgarán a personas naturales o jurídicas, tal como lo dispone en su artículo 1 y cito: *“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”*. En consecuencia, los transportistas que no quieran pertenecer a una organización y prefieran optar por continuar brindando el servicio de transporte como persona natural

también podrán aspirar a una concesión sin mayor restricción que el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones que para esta prevé la norma.

Ante este escenario esta Procuraduría debe advertir el hecho que, en atención a que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a través de la Sentencia reproducida en líneas anteriores **declaró que no es inconstitucional, la parte medular del artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, estimamos que con relación a dicha norma impugnada se ha producido el fenómeno de Cosa Juzgada.**

Bajo esa premisa, es importante aclarar que a pesar que los cargos de infracción constitucional de la sentencia reproducida, se realizaron sobre los artículo 39 y 40 del Estatuto Fundamental y los de la acción que ocupa nuestra atención se cimentaron en la vulneración de los artículos 19, 64, 65, 67 y 259 de la misma excerta legal, **nuestro criterio respecto al fenómeno de Cosa Juzgada está fundamentado en el Principio de Universalidad Constitucional o Principio de Interpretación Integral de la Constitución**, referido por el Doctor Edgardo Molino Mola, en su obra “*La Jurisdicción Constitucional en Panamá*” quien al respecto señala y cito: “*La Corte Suprema de Panamá aplica este principio de universalidad constitucional o de interpretación integral de la Constitución, constantemente, y no son pocas las ocasiones en que ha decidido la inconstitucionalidad de una ley con base en una disposición constitucional no alegada como violada por el demandante. **Igualmente en la parte resolutive de sus decisiones puede verse la aplicación de este principio cuando expresa que la norma acusada no infringe la disposición constitucional citada en la demanda así como ninguna otra norma constitucional**”.* (Lo resaltado es nuestro) (MOLINO MOLA, Edgardo. *La Jurisdicción Constitucional en Panamá. 4ta Edición, actualiza 2011. Panamá. Editorial Universal Books, 2007. Pág. 106*).

De la referida doctrina y en atención al artículo 2566 del Código Judicial que sobre esta materia dispone que: “*En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la limitación tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino*

**que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinente**”, podemos inferir que al examinar la demanda de inconstitucionalidad interpuesta, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, no se circunscribe a las normas constitucionales que se aducen infringidas, sino que realiza un **examen de la norma impugnada comparándola con todos los preceptos de la Constitución y con el espíritu que informa dicha Carta Política. Por consiguiente, queda claro que al emitir la Sentencia de 25 de marzo de 1994, ya citada, resulta evidente que esa Superioridad confrontó de manera integral la regulación impugnada con el Estatuto Fundamental y es por ello que reiteramos nuestra postura en torno a que en la presente acción de inconstitucionalidad, se ha producido el **fenómeno de Cosa Juzgada, respecto del artículo 18 de la Ley 14 de 1993.****

3. En efecto, y toda vez que la acción de inconstitucionalidad ha sido interpuesta contra dos normas insertas en leyes distintas, también corresponde a este Despacho el análisis jurídico del artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que tal como advertimos al inicio de este ejercicio está directamente vinculado al artículo 18 de Ley 14 de 1993, por lo cual consideramos indispensable reproducirlo nuevamente:

“**Artículo 46:** Se reconoce las autorizaciones para la concesión y operación de terminales de transporte que hayan sido otorgadas al momento de entrar en vigencia esta ley. Dichas autorizaciones regirán en todos sus efectos.

**Parágrafo transitorio:** Se concede un término de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, **para que las personas jurídicas contempladas en el artículo 18 de la Ley 14 de 1993, que no hayan solicitado su reconocimiento como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, presenten la documentación correspondiente a la Autoridad.**”

Luego de la lectura integral del texto citado y en virtud de la incuestionable correlación entre ambas normas impugnadas, es claro que los conceptos de infracción señalados por el activador constitucional se desarrollaron sobre la base de la misma explicación jurídica; es decir, que las **condiciones** señaladas en el artículo 18 de la Ley 14 de 1993 y a las cuales se refiere el artículo 46 de la Ley 34 de 1999, **transgreden el**

**derecho de trabajo y atentan contra el bienestar social y el interés público**; argumentos sobre los cuales la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se expresó a través de la **Sentencia de 25 de marzo de 1994**, a la cual ya nos hemos referido

No obstante y sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría considera propio indicar que no comparte el criterio expuesto por el demandante en relación con dichos cargos de infracción; puesto que de la lectura del artículo 46 de la Ley 34 de 1999, se infiere que éste trata de regular las **organizaciones que prestan el servicio de transporte público**, de manera que las mismas operen como personas jurídicas, **sin menoscabar el derecho de los transportistas a quienes se les habían otorgado las autorizaciones de concesión y operación de terminales de transporte al momento de entrar en vigencia esa ley**; pues, como bien lo señaló la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 25 de marzo de 1994, **los transportistas no están obligados a pertenecer a dichas organizaciones de transporte.**

Entonces, si la misma ley reconoce a los transportistas las autorizaciones para las concesiones y operaciones de transporte de terminales, y a modo de ordenamiento solicita que las organizaciones se constituyan en personas jurídicas, pues, reiteramos que ésta dispone que las concesiones se otorgarán a personas naturales o jurídicas, **no se evidencia la vulneración de los textos invocados por el accionante**, sino una regulación para que aquellas organizaciones de transportistas que aspiraran a una concesión pudiesen obtenerla, lo que nos permite traer a colación el **Principio de Evidencia en materia constitucional**, mismo que nuestro medio ha sido planteado de la siguiente manera:

“El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tiene en Panamá, de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, la misión de guardar la integridad de la Constitución. Ello significa que, **cuando por medio de cualquier vía del proceso constitucional, se impugne una norma o un acto como inconstitucional, la Corte deberá confrontar el texto de la norma o acto acusado con la disposición constitucional que se estima infringida y por los motivos que se alegan como causantes de la violación. Esa violación tiene que ser clara y sin lugar a dudas de ninguna naturaleza**, después de un análisis jurídico exhaustivo del problema de derecho planteado.

...

En un fallo de 5 de diciembre de 1994, en una demanda de inconstitucionalidad contra una sentencia del Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia dijo:

‘Cabe tener en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad se rige por **el principio de evidencia**, en virtud del cual para que proceda una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad, impugnados por razones de forma o de fondo, es **necesario que se quebranten las normas constitucionales de una manera clara, notoria, precisa e indudable, que la violación emerja de manera evidente e incontestable, más allá de todo reparo o duda razonable.**’

...

Por tanto cuando **existan dudas sobre la constitucionalidad de la ley o no emerja de una manera clara la infracción alegada, el deber de la Corte es mantener la constitucionalidad de la ley.**” (Molino Mola, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. En un Estudio de Derecho Comparado. Cuarta Edición Actualizada. 2011. Página 104 y 105). (La negrita es nuestra).

En opinión de esta Procuraduría, de los señalamientos hechos por la activadora en sustento de su pretensión **no se evidencia una violación clara y, sin lugar a dudas, de ninguna naturaleza que las frases acusadas infrinjan el artículo 32 constitucional**, tal como lo exige el principio de evidencia antes indicado.

Por todo lo antes expuesto, este Despacho, respetuosamente, solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar se ha producido el fenómeno de **COSA JUZGADA** en relación con el artículo 18 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, y que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 46 de la Ley 34 de 28 de julio de 1993; ya que no infringe el artículo 259, ni ningún otro de la Constitución Política de la República de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 523-15-I



