

E523-15

MAGDO PONENTE: JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE MOJICA & MOJICA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ DÍAZ, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 14 DE 26 DE MAYO DE 1993, Y EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY 34 DE 28 DE JULIO DE 1999.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO

PANAMA, CATORCE (14) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la demanda de Inconstitucionalidad presentada por la firma forense Mojica & Mojica, actuando en nombre y representación de José Luis Rodríguez Díaz, contra el artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993 y el artículo 46 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999.

I. NORMAS QUE SE DENUNCIAN COMO INFRACTORAS AL ORDEN CONSTITUCIONAL.

La inconstitucionalidad que se demanda es con relación a los artículos que seguidamente se transcriben:

“LEY N°14

De 26 de mayo de 1993

Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones.

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1.

SECCION II

CONCESIONES DE LÍNEAS, RUTAS Y PIQUERAS

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, reconociéndosele 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".

"LEY N°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.

LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:

Artículo 1.



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".

II. CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

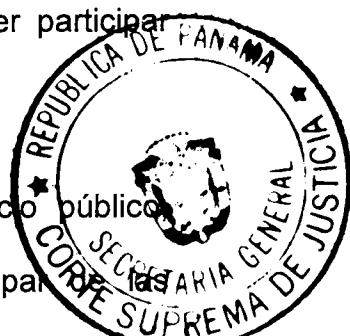
El activador constitucional señala que, el artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el Transporte Terrestre Público de pasajeros, infringe los artículos 19, 64, 65, 67 y 259 de la Constitución Política,

puesto que, presenta dos premisas, que son contrarias al derecho de trabajo y la prohibición de fueros y privilegios, ya que reconoce sólo el derecho de concesión a las personas jurídicas, sin embargo, a los que no se encuentran organizados les establece un plazo de seis meses para hacerlo con la entrada en vigencia de la ley.

Sostiene que el artículo 64 de la Constitución Política, establece que el trabajo es un derecho y un deber del individuo, y que el Estado tiene la obligación de elaborar políticas económicas encaminadas a promover el empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia decorosa, prohíbe toda clase de fueros y privilegios, por lo que el artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, desconoce tal precepto constitucional al establecer condiciones como el hecho de exigir personería jurídica para poder participar como concesionarios.

Estima el censor constitucional que la prestación de servicio público ejercida por parte de los individuos particulares permite participar las utilidades de las mismas de acuerdo con las condiciones económicas del país, sin condición alguna, pese a esto el artículo 18 de la ley en comento impone condiciones.

Por otro lado, señala que la norma tachada de inconstitucional, es contraria a los artículos 67 y 19 de la Constitución Política, ya que no se puede establecer condiciones para la operación del servicio, cuando los transportistas prestan un servicio público de pasajero en sus distintas modalidades, sean estas líneas, rutas o piqueras determinadas, al condicionar que deben operar como persona jurídica, para tener derecho a una concesión, y organizarse como persona jurídica, porque ello produce una especie de monopolio, ya que el trabajo debe funcionar en igual e idéntica condiciones independientemente de las personas



que lo realicen sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas.

Además, manifiesta que el artículo 65 de la Constitución Política, no obliga a regularse como persona jurídica para prestar un servicio al Estado, muy por el contrario el artículo 259 de la misma carta magna, establece que el transporte y otras empresas de servicio público se deben inspirar en el bienestar social y público, empero, con el artículo 18 de la Ley No.14 de 26 de mayo de 1993, se obliga a organizarse como personas jurídicas entrando en contradicción con la constitución.

En segundo lugar, a través de la misma demanda, el activador constitucional solicita que se declare inconstitucional el artículo 46 de la Ley No. 34 de 26 de julio de 1999, porque estima que infringe el artículo 259 de la Constitución Política, ya que la explotación de los medios de transporte y de otras empresas de servicio público se inspira en el bienestar social y público, no obstante, el artículo 46 de la mencionada ley, establece una condición para reconocer el derecho para la concesión y operación de terminales de transporte con el plazo de seis (6) meses fatales, de aquellas que no tenían personería jurídica al momento de la aprobación de la Ley, contrariando el artículo de la Carta Magna.

Estima el censor constitucional que el servicio público de transporte está inspirado en el bienestar social y público no se puede imponer una condición privada por la razón social y utilidad pública definida en la ley.

Acota que "ambas normas, Ley 14 de 26 de mayo de 1993, en su artículo 18 y Ley 34 de 26 de julio de 1999, en su artículo 46, debió buscar la regulación de la situación jurídica, de los prestatarios de servicio de transporte al momento de la expedición de la Ley 14 de 1993, porque se encontraban brindando un servicio público y social y no impedir que otras personas distintas de ellas,



pudiesen, optar por concesiones de transporte público como actualmente a ocurrido". (f.13)

De tal forma, que solicita a este Tribunal Constitucional se declare inconstitucional el contenido de las normas legales antes mencionadas.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Cumplido con el trámite de admisión de la demanda, se corrió en la Procuraduría General de la Administración, a fin de que emitiera el concepto respectivo, de conformidad con el artículo 2563 del Código Judicial, lo cual llevó a cabo mediante Vista Fiscal N° 744 de 12 de julio de 2016 (Ver fs. 50- 58).

El Procurador de la Administración inició exponiendo que, conforme al criterio Jurisprudencial no es viable la impugnación de dos disposiciones legales en una misma acción constitucional, puesto que, lo correcto es realizarlo de manera individual y, luego de lo cual si el Pleno lo considera apropiado se ordena su acumulación, sin embargo, acota que como ambas leyes guardan estrecha relación con las autorizaciones para la operación y el servicio de transporte público, procede a emitir el concepto constitucional.

En relación con las normas acusadas, manifiesta el Procurador respecto de los cargos de inconstitucionalidad que el actor le atribuye al artículo 18 de la Ley No.14 de 26 de mayo de 1993, que el Pleno en sentencia de 25 de marzo de 1994, se pronunció sobre la misma norma, que guarda relación a la presente acción, puesto que, en aquella ocasión al igual que en la que nos ocupa, se trató sobre la condición que se le atribuye a todos los transportistas y que les impide continuar prestando el servicio como persona natural no afiliadas a una organización.



X4

Señala que contrario a lo que plantea el censor constitucional, el artículo 18 de la comentada ley promueve que las organizaciones a las que algunos transportistas pertenecen puedan obtener una concesión, ya que, la ley señala que las concesiones se otorgarán a personas naturales o jurídicas, siendo así, 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.

Añade que, en la sentencia que se hizo mención en párrafos anteriores, se declaró que no es inconstitucional, la parte medular del artículo 18 de la ley comentada, pese a que los cargos de infracción se realizaron sobre los artículos 39 y 40 de la Constitución Política, debido al principio de universalidad constitucional o principio de interpretación integral de la constitución, que al examinar la demanda de inconstitucionalidad no se circumscribe a las normas constitucionales que se aducen infringidas sino que se realiza un análisis integral del texto constitucional, por lo que estima que existe cosa juzgada.

El Procurador de la Administración al referirse al artículo 46 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, indica que existe una correlación con el artículo 18 de la Ley No.14 de 26 de mayo de 1993 y que los conceptos de infracción se desarrollan sobre la misma explicación jurídica, argumentos de los cuales el Pleno se pronunció en sentencia de fecha 25 de marzo de 1994.

No obstante, considera propicio señalar que, no comparte el criterio del censor constitucional en cuanto al artículo 46 de la ley en referencia, ya que 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, además, señala que el Pleno en sentencia 25 de marzo de 1994, señaló que los transportistas no estaban obligados a pertenecer a dichas organizaciones de transporte.

Finalmente señaló que "la misma ley reconoce a los transportista 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 aspiran a una concesión pudiesen obtenerla, lo que nos permite traer a colación el Principio de Evidencia en materia constitucional". (f.57)

De tal forma, que solicita a esta Superioridad que se declare cosa juzgada constitucional de la demanda bajo examen.

IV. ALEGACIONES DEL TERCERO INTERESADO



De conformidad con el procedimiento para este tipo de acciones constitucionales, se fijó en lista este negocio con la finalidad que toda persona interesada pudiese hacer uso del derecho de argumentación, por lo que se abrió un término de diez (10) días hábiles, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial.

Luego de vencido el término para presentar alegatos dentro de la Acción de Inconstitucionalidad formulada, y sin que nadie formulara alegatos dentro de esta fase, procede esta Corporación de Justicia a resolver el fondo de la presente controversia a ella planteada.

V. CONSIDERACIONES DE PLENO



Se ha podido apreciar que la solicitud de declaración de inconstitucionalidad radica en el hecho de que, según el activador constitucional el artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el Transporte Terrestre Público de pasajeros, es contrario a los artículos 19, 64, 65, 67 y 259 mientras que el artículo 46 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, que crea la Autoridad del Tránsito y Transporte, vulnera únicamente el artículo 259, todos de la Constitución Política.

Según se advierte del libelo de la acción, la pretensión constitucional gira en torno a las autorizaciones para la operación y el servicio de transporte público de pasajero, lo que a juicio del censor constitucional impide que personas distintas de las que prestan el servicio, aspiren por concesiones de transporte público, habida cuenta de que, las normas acusadas únicamente reconocen el derecho de concesión solo a las personas jurídicas y concede un plazo de seis meses para los prestatarios del servicio que no estén organizados.

Como cuestión de primer orden debemos dejar claramente establecido, que la presente acción fue admitida en virtud que se cumplían con los requisitos formales establecidos en la ley y desarrollados por la jurisprudencia nacional, ya que aún cuando la apoderada especial de la parte actora, promovió la demanda contra dos artículos insertos en cuerpos normativos diferentes, éstos guardan relación entre sí, y el concepto de infracción se desarrolla sobre la base de la misma explicación jurídica.

Ahora bien, en lo relacionado al artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, por la cual se regula el Transporte Terrestre Público de pasajeros, indica el actor constitucional que el mismo vulnera los artículos 19, 64, 65, 67 y 259 de la Constitución Política, ya que solo reconoce el derecho de concesión a las

XX

personas jurídicas, habida cuenta de que, no permite que personas distintas puedan optar por una concesión de transporte público, exigiendo que los que no se encuentren organizados lo hagan en el plazo de seis meses, creando una especie de fuero y privilegio, contrariando el bienestar social y el interés público que trata el derecho al trabajo.

Advierte el Pleno que, luego de surtirse el traslado de la acción constitucional al Procurador de la Administración, este arribó a la conclusión que en esta controversia existe cosa Juzgada Constitucional, específicamente en lo relacionado con el artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, y solicita a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia lo declaren.

O sea que, corresponde examinar con mayor detenimiento la figura en comento, debido a que algunas de las disposiciones legales contenidas en la referida Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, que regula el Transporte Terrestre Público de pasajeros, han sido objeto de pronunciamiento constitucional, por este Tribunal Constitucional.

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia observa que, con anterioridad, esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, al declarar, mediante sentencia de 25 de marzo de 1994, que no es inconstitucional la frase "bajo cuya organización se encuentren los mismos" del artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993.

El fallo de 25 de marzo de 1994, analizó medularmente la condición u obligación de los dueños de cupos de transporte de afiliarse a una organización para seguir prestando el servicio.

En dicha oportunidad el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente:

“...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 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 a la libertad de asociación y al ejercicio libre de toda 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 público de pasajeros, que continúen prestando el servicio el (sic) forma definitiva y se reconozca a su vez el derecho de concesión a la organización a la cual pertenece, *el transportista en todo caso es libre de pertenecer o no a la organización a la cual se ha dado la concesión*.

De lo cual resulta en consecuencia que la consabida frase impugnada no infringe los artículos 39 y 40 de la Constitución, razón por la cual el cargo de la supuesta inconstitucionalidad no prospera". (El resultado es del Pleno)

Luego de la lectura del mencionado fallo, es claro que existen precedentes en nuestra jurisprudencia que, como se indicó en líneas anteriores, establece la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, por lo que el Pleno coincide con la vista fiscal del Procurador de la Administración, ya que, en efecto, existe cosa juzgada constitucional y no es posible el examen constitucional de asuntos que ya han sido materia de pronunciamiento de fondo.

Huelga señalar que, si bien el concepto de infracción de la norma constitucional en la citada sentencia, guarda relación con la vulneración de los artículos 39 y 40 de la Constitución Política, que trata sobre la libertad de asociación, y los de la presente acción constitucional se fundamentan en la vulneración de los artículos 19, 64, 65, 67 y 259 de la misma Carta Magna, existen principios como el de Universalidad Constitucional o de Interpretación Integral de la Constitución, que inducen al Tribunal Constitucional no solo ceñirse al análisis de la protección constitucional aducida por el activador, sino irse más allá y evaluar cualquier posible infracción que pueda devenir de la norma legal atacada con todas aquellas contenidas en la Carta Magna.



De la explicación del precitado fallo es posible extraer que deja establecido que "el transportista en todo caso es libre de pertenecer o no a la organización a la cual se ha dado la concesión", revelando un análisis universal de la norma acusada, al mismo tiempo que el propio artículo 1 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993, establece que el transporte terrestre de pasajeros es un servicio cuya prestación no solo está a cargo de personas jurídicas, sino personas naturales.

Por otra parte, el Pleno de la Corte Suprema ha señalado en reiterados fallos que "Para la concurrencia de esta figura, ya sea en el ámbito general como en el constitucional, se requiere de la existencia de *identidad de objeto, causa de pedir o petendi y de partes*. El primero de los tres presupuestos enunciado se refiere a que la demanda trate sobre la misma pretensión, es decir, sobre lo pretendido. El segundo requisito y para nosotros el de mayor relevancia para explicar el por qué no existe cosa juzgada en este caso, requiere que la demanda primaria y la presente, contengan los mismos hechos o fundamentos, además de la concurrencia de otras circunstancias externas que pudieron haber incidido al momento de la decisión primaria". (Fallo de 21 de julio de 2009. Mag. Alberto Cigarruista Cortez).

A juicio de este Tribunal Constitucional, la situación sucede en el presente caso bajo análisis, considerando que lo pretendido grava sobre la condición obligación de los dueños de cupos de transporte de afiliarse a una organización para seguir prestando el servicio, existiendo identidad de objeto.

Finalmente, en cuanto al artículo 46 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999, por medio de la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, como se dejó dicho en líneas anteriores, el concepto de infracción se desarrolla sobre la base de la misma explicación jurídica, a la que contiene el artículo 18 en la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1999, por lo que salta a la vista que



el cargo fundado en cuanto a la vulneración del artículo 259 de la Constitución, tampoco prospera.

Además, cabe señalar que, con la sentencia de fecha 25 de marzo de 1994, se dejó precisado que los transportista no estaban obligados a pertenecer a dichas organizaciones de transporte, sino que se pretendía la regulación de las distintas organizaciones, sin menoscabar las concesión y operación de terminales de transporte que hayan sido otorgadas al momento de entrar en vigencia de Ley, otorgándoles la oportunidad aquellas personas jurídicas que en el plazo de seis meses presenten la documentación correspondiente como concesionarios definitivos de sus respectivas líneas, rutas o piqueras, sin que se evidencie la aducida vulneración, por lo que, corresponde declarar la no constitucionalidad de la norma atacada.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley:

1.- DECLARA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL con relación al artículo 18 de la Ley No. 14 de 26 de mayo de 1993;

2.- DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 46 de la Ley No. 34 de 28 de julio de 1999.

Notifíquese.-

MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CÁNAL



MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA

MGDO. HERNÁN DE LEÓN BATISTA

MGDO. LUIS R. FÁBREGA SÁNCHEZ

MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARTÍAS

MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

LCDA. YANIXSA Y. YUEN

Secretaria General



SECRETARÍA GENERAL DE LA Corte SUPREMA DE JUSTICIA
 En Panamá a los 23 días del mes de Septiembre
 de 20 20 a las 11:25 de la mañana
 Notifícalo al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado

Procurador de la Administración

/26

/AAJ

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINALPanamá, 16 de noviembre de 2020J. O. Malv
Secretario General de la
Corte SUPREMA DE JUSTICIA

Firma: J. O. Malv