



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).

VISTOS:

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce la acción de inconstitucionalidad promovida por la firma forense MDL Muñoz & De León Abogados, para que se declare inconstitucional la frase “Cámara Nacional de Transporte” contenida en el artículo 7, numeral 7 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007 y en los artículos 8 y 11 de la Ley 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”.

Cumplido el procedimiento establecido en la ley, corresponde a este Máximo Tribunal a emitir su decisión respecto a la constitucionalidad o no de la frase que ha sido demandada.

FRASE DEMANDADA DE INCONSTITUCIONAL

El accionante adujo como frase lesiva al orden constitucional, “Cámara Nacional de Transporte” contenida en el artículo 7, numeral 7 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007 y en los artículos 8 y 11 de la Ley 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”, normas que expresan:

“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..."

"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."

"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." (las frases resaltadas son las demandadas)

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTOS DE LA INFRACCIÓN

El activador constitucional sostuvo que la frase demandada conculca los artículos 17, 19 y 39 de la Constitución Política, de conformidad con las siguientes argumentaciones:

En primer lugar manifestó, que es contraria a la Norma Fundamental porque le otorga un derecho exclusivo a una organización de transportistas en detrimento de otros gremios.

Por otra parte, acotó que se infringe el artículo 19 en mención, toda vez que se crea un privilegio para la Cámara Nacional de Transporte, al determinar que los transportistas del servicio público de transporte estarán representados en la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T.) solamente

por esta organización, excluyendo así, la representación de otros gremios ante dicha entidad.

Asimismo, puntualizó que se viola el artículo 39 de la Norma Suprema, porque se atenta contra la libertad de asociación, al otorgarle a la Cámara Nacional de Transporte el derecho a participar ante la Junta Directiva de la A.T.T.T., lo que implica que solo este gremio del transporte deba existir, en perjuicio de otros, que tienen el derecho a ser representados ante esta institución.

OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, Doctor Rigoberto González Montenegro, en la Vista Fiscal N°1571 de 15 de noviembre de 2021, solicitó a este Tribunal Supremo que declare que es inconstitucional, la frase “Cámara Nacional de Transporte” contenida en el artículo 7, numeral 7 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007 y en los artículos 8 y 11 de la Ley 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”, según las siguientes acotaciones:

Previo al análisis integral de la frase acusada conjuntamente con las normas superiores aducidas como conculcadas, el Procurador de la Administración enlistó los gremios que conforman la Cámara Nacional del Transporte, que en total son 54; los que se encuentran detallados en la Escritura Pública N°2127 de 12 de marzo de 1999, de la Notaría Primera del Circuito de Panamá inscrita en la entidad registral, lo que estima, demuestra que la Cámara Nacional de Transporte únicamente representa a los organismos que la conforman, lo que excluye a los demás transportistas que no son agremiados de esta organización.

De allí, que considera lo planteado como infractor del artículo 19 de la Constitución Política, por ser contrario al principio de prohibición de fueros o privilegios para quienes se encuentren en la misma situación jurídica; toda vez que crea un distingo que entraña una limitación 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, los que igualmente pueden ser parte integrante de la mencionada Junta Directiva.

Indicó, que los motivos que anteceden dan lugar a la violación del artículo 17 de la Norma Suprema, puesto que el legislador no ha sido equitativo al establecer el derecho de otras agrupaciones transportistas en las reuniones de la Junta Directiva de la A.T.T.T., aun cuando se encuentran en la misma posición que la designada.

De igual manera, sostuvo que se vulnera el 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 A.T.T.T.

Por último señaló, que los motivos antes expuestos se resumen en lo indicado en el artículo 163, numeral 1 de la Constitución Política, que prohíbe a la Asamblea Nacional expedir leyes que contraríen su letra y espíritu.

FASE DE ALEGATOS

Este Máximo Tribunal fijó el negocio en lista y publicó el edicto por el término de tres días, con el propósito que la activadora constitucional y toda persona interesada presentara sus argumentos por escrito, según lo dispone el artículo 2564 del Código Judicial.

Así las cosas, las firmas de abogados MDL Muñoz & De León, Abogados y Panalegal & Co., manifestaron las consideraciones por las cuales estiman debe declarase inconstitucional la frase “Cámara Nacional de Transporte” contenida en el artículo 7, numeral 7 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007, y en los artículos 8 y 11 de la Ley 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”.

DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procede esta Superioridad a emitir su pronunciamiento, previo análisis de los cargos de inconstitucionalidad, la opinión del Procurador de la Administración, así como, luego de examinar de forma íntegra la frase demandada con el orden constitucional.

Constata este Pleno, que el análisis se ciñe a determinar si la representación de los transportistas ante la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestres, solamente a través de la Cámara Nacional de Transporte, es lesivo o no al orden supremo.

En primer lugar, cabe dejar de manifiesto que la Cámara Nacional de Transporte está conformada por 54 gremios transportistas, tal como lo precisó el Procurador de la Administración en su Vista Fiscal, información que afirma, se encuentra inscrita en el Registro Público, en la escritura pública N°2127 de 12 de marzo de 1999, de la Notaría Primera del Circuito de Panamá.

Así las cosas, queda claro que los transportistas tienen representación en la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, únicamente a través de la Cámara Nacional de Transporte.

En este contexto, se observa que todos aquellos gremios de transportistas que no forman parte de la Cámara Nacional de Transporte no se encuentran representados ante dicha entidad.

Lo anterior permite determinar que en efecto, al limitar la representación de los transportistas a la Cámara Nacional de Transporte, se origina una exclusión de todos los demás gremios que no se encuentren afiliados a aquella, es decir, una distinción entre personas jurídicas que se encuentran en condiciones de igualdad, sin que medie justificación objetiva y razonable, de la cual se observe que existe una motivación legítima para limitar la participación de otros gremios del sector transporte.

Es de importancia tener presente que todas las personas que se encuentren en iguales condiciones deben ser tratadas de modo igual, de allí, que no es admisible un trato diferenciado para aquellos que estén en un plano de igualdad.

Cabe recordar, que “*El derecho a no ser discriminado es el derecho fundamental de toda persona a no ser víctima de injustos tratamientos diferenciales que vulneren, por su efecto excluyente o restrictivo sobre la puesta en práctica de cualquiera de los derechos humanos, los principios de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades constitucionalmente aceptados*”. (Madrid - Malo Garizábal, Mario, Derechos Fundamentales Conózcalos, Ejérzalos y Defiéndalos, pág.150)

Nótese que nos encontramos ante una discriminación de iure, es decir, que es permitida por el ordenamiento jurídico, lo que genera además de una distinción, una restricción para todos los gremios de transportistas que no estén afiliados a dicha organización, al no permitirles participar ante la Junta Directiva de la A.T.T.T.

De otro modo, advierte este Pleno, que la frase demandada, también origina otra infracción, como es, al derecho de asociación, contemplado en el artículo 39 del Estatuto Fundamental, así como en los artículos 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que dice: “*Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso a fundar sindicatos ya filiarse a ellos para la protección de sus intereses*”, y en el artículo 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que expresa: “*Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole*”.

La vulneración se origina puesto que aquellos gremios de transportistas asociados, que tengan interés en participar e intervenir como representantes de dicho sector o ser representados ante la Junta Directiva de la A.T.T.T., en la toma de decisiones respecto al transporte público terrestre, deberán afiliarse o formar parte de la Cámara Nacional de Transporte, lo que resulta una limitación a la libertad de asociación, al no poder agremiarse a una organización distinta de transportistas

que igualmente tenga representatividad ante dicha Junta Directiva, toda vez que se ven obligados a ser parte de la Cámara Nacional de Transporte para tales efectos.

El derecho a la libertad de asociación también implica según la Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 20, que “*Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación*”, si bien es cierto el ordenamiento jurídico no lo establece de forma expresa, si existe interés en tener representación como gremio transportista ante la Junta Directiva en mención, no hay otra opción que afiliarse a la Cámara Nacional de Transporte.

Así las cosas, queda claro para esta Superioridad que al fijarse en la ley un privilegio para la Cámara Nacional de Transporte, siendo la organización de transportista que tiene representatividad y participación ante la Junta Directiva de la A.T.T.T., excluyendo así a los otros gremios de este sector, se ha desconocido la efectividad de los derechos de las otras asociaciones que no forman parte de la referida Cámara Nacional de Transporte, lo que es lesivo a lo dispuesto en el artículo 17 de la Norma Suprema.

Coincidimos además, con lo expuesto por el Procurador de la Administración en que igualmente, al contemplarse la frase demandada en los artículos 7, numeral 7 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007 y en los artículos 8 y 11 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, la Asamblea Nacional incurrió en la prohibición fijada en el artículo 163, numeral 1, al expedir una norma que contraviene la norma superior, tal como hemos corroborado y debidamente explicado.

Luego entonces, ha quedado demostrado que la frase acusada (Cámara Nacional de Transporte) contenida en los artículos 7, numeral 7 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007 y en los artículos 8 y 11 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, infringe los artículos 17, 19, 39 y 163, numeral 1 de la Constitución Política, e igualmente, los artículos 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16.1 de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por consiguiente, procede declarar que es inconstitucional.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo que antecede, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "Cámara Nacional de Transporte" contenida en el artículo 7, numeral 7 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007 y en los artículos 8 y 11 de la Ley 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".

Notifíquese y publíquese,

Angela Russo de Cedeño
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

Miguel A. Espino G.
MIGUEL A. ESPINO G.

José E. Ayú Prado Canals
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

(CON SALVAMENTO DE VOTO)

Cecilio Cedralise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME

María Cristina Chen Stanziola
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Miriam Cheng Rosas
MIRIAM CHENG ROSAS

Maribel Cornejo Batista
MARIBEL CORNEJO BATISTA

María Eugenia López Arias
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS


YANIXA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

Entrada:85888-2021

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 17 días del mes de Septiembre
de 20 22 a las 8:20 de la mañana
Notifíco al Procurador de la Resolución anterior.


Firma del Notificado

Procurador de la Administración

Exp N°85888-2021 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA MDL MUÑOZ & DE LEÓN ABOGADOS, EN SU PROPIO NOMBRE, CONTRA LA FRASE “CÁMARA NACIONAL DE TRANSPORTE...”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 7, NUMERAL 7 DE LA LEY 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.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

Con mis consideraciones de siempre, debo externar las razones que sustentan mi postura, y que se aparta de aquella adoptada por la mayoría del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En ese sentido, debo referirme a algunas de las motivaciones insertas en el presente fallo y, que a mi juicio, representan imprecisiones en la fundamentación jurídica del mismo.

La explicación de la contravención del artículo 39 de la Constitución Política, no es acorde con el contenido de dicha norma que recoge la libertad para asociarse. Ello es así, porque una cosa es considerar que solo los agremiados a la Cámara Nacional de Transporte, son los que pueden formar parte de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y otra muy distinta, que con ese hecho se esté impidiendo, limitando o restringiendo el derecho (en su concepto general o amplio) a asociarse en agrupaciones nuevas o diferentes. Véase que al tenor de las normas legales impugnadas, la ventaja que se le reconoce a dicha agrupación por encima de otras, es para ese aspecto en específico (ser parte de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre), más no para el ejercicio de cualquier otra actividad legalmente permitida para todo aquel que se agrupa.

De ahí que el derecho de todo transportista para agruparse, se mantiene incólume.

Por otro lado, el fallo desatiende los efectos que produce su decisión, y no brinda luces sobre el hecho que eliminar la frase impugnada, es decir, lo relativo a la Cámara Nacional de Transporte, deja sin representación alguna a este sector ante la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

En razón de estas consideraciones, plasmadas en su momento a la ponente y reiteradas en esta ocasión, sustento mi SALVAMENTO DE VOTO a la decisión proferida.

Fecha ut supra.

MAG. JOSÉ EDUARDO AYÚ PRADO CANALS

Licda. Yanixsa y. Yuen

Secretaria General

