

las siguientes consideraciones:

El primer punto que debe analizarse, se centra en el hecho de que la presente advertencia de inconstitucionalidad, ha sido presentada dentro de la investigación de carácter fiscal que se instruye contra la sociedad AERONÁUTICA DE MEDELLÍN CONSOLIDADA, S.,A. (SAM), por la supuesta comisión del delito de defraudación fiscal.

En repetidas ocasiones, el Pleno de la Corte ha sostenido que las advertencias de inconstitucionalidad no caben en la etapa sumarial del proceso penal. Si bien es cierto que en el caso que se analiza, las sumarias las instruye el Administrador de Ingresos y no el Ministerio Público, no existen razones, a juicio del Pleno, para variar de criterio.

Al respecto, el artículo 203 de la Constitución Nacional, en el segundo párrafo del ordinal 1, establece lo siguiente:

Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:  
...  
Cuando en un proceso público el funcionario encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere algunas de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del Pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de esta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir ..."

Del contenido de este artículo, se extraen dos elementos claves para que la advertencia sea procedente: que se formule ante un servidor público que imparta justicia, y que se haga dentro de un proceso pendiente de decisión. Consecuentemente, este medio de impugnación no es viable ante los funcionarios de instrucción, en la etapa de investigación sumarial, pues ellos no son los encargados de decidir el proceso.

Por lo antes expuesto, esta Corporación concluye que la presente advertencia no cumple con las condiciones necesarias para ser admitida.

En consecuencia, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la advertencia de inconstitucionalidad presentada por la sociedad AERONÁUTICA DE MEDELLÍN CONSOLIDADA, S. A. (SAM), contra el artículo 24-a del Decreto de Gabinete N° 109 de 7 de mayo de 1970, adicionado a dicha norma por el artículo 33 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 y, el artículo 1261 del Código Fiscal.

Notifíquese y Archívese.

(fdo.) ELOY ALFARO

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) CECILIO A. CASTILLERO

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA LCDA. SANDRA DE LEÓN EN REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR NORMAN C. SALGUERA, SECRETARIO GENERAL Y REPRESENTANTE LEGAL DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE DE TAXIS (S.N.T.T.T.) EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 14, 18, 28, 31, 37, 38, 57 Y 59 DE LA LEY 14 DE 26 DE MAYO DE 1993. MAGISTRADO PONENTE: ELOY ALFARO DE ALBA. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El señor **NORMAN C. SALGUERA G.**, en su condición de Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores de Taxis (S.N.T.T.T.), mediante poder especial otorgado a la Licenciada SANDRA DE LEÓN, interpuso demanda de inconstitucionalidad ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que en el ejercicio del control constitucional que ejerce por mandato del numeral 1° del artículo 203 de la Constitución Política, se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de varios artículos 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"**

Por corrida en traslado la demanda interpuesta correspondió al Procurador de la Administración, Primer suplente, emitir opinión sobre el caso, y, devuelto el expediente con Vista que corre a fojas 14 a 26 se cumplió luego con el trámite de la fijación en lista para que el demandante y las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso, pero ninguna así lo hizo, venciendo dicho término.

El presente negocio constitucional de que conoce el Pleno de la Corte, se encuentra en estado de decidir y a ello se procede seguidamente, previas las consideraciones que se adelantan:

Según los hechos y el concepto de la infracción constitucional en la demanda en

estudio se impugnan de inconstitucionales los artículos 14, 18, 28, 31, 37, 38, 57 y 59, inciso final de la 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"**, los cuales rezan textualmente así:

"Artículo 14. En la segunda citación que se haga a un transportista o a un conductor relativa a una misma denuncia, en caso de que éstas citaciones no sean atendidas, el transportista automáticamente perderá su certificado de operación o cupo.

Artículo 18. Los transportistas que actualmente prestan 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, reconociéndole 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.

Artículo 28. Son causales de terminación del contrato de concesión de líneas, rutas o piqueras:

1. El incumplimiento de las obligaciones y condiciones de las tarifas por el concesionario.
2. La alteración comprobada en la aplicación de las tarifas por el concesionario.
3. La prestación del servicio con vehículos que no cumplan las medidas de seguridad, mantenimiento, reparación mecánica y física en forma reiterada y comprobada, de acuerdo con lo establecido en el contrato de concesión.
4. La suspensión total o parcial del servicio sin causa justificada.
5. Cualquier otra causa que determine la ley.

Artículo 37. Los certificados de operación o cupos serán cancelados por las siguientes causales:

1. Por cobrar un porte distinto a la tarifa establecida por el Ente Regulador.
- ...
5. Por operar, sin la póliza de seguro establecida en esta Ley, y no poder responder a la indemnización por los daños y perjuicios personales y materiales ocasionados por la unidad.
6. Por incumplimiento de los itinerarios aprobados para el transporte colectivo, y negarse a prestar el servicio para el transporte selectivo.

Artículo 38. Los certificados de operación o cupos también serán cancelados por el incumplimiento reiterado de las siguientes causales:

1. Cumplir con los programas de mantenimiento del equipo y las normas de seguridad y protección del medio ambiente, establecidos por el Ente Regulador, previa consulta con los Consejos Técnicos Provinciales de Transporte.
2. Limpiar diariamente el vehículo antes de iniciar su horario de trabajo, fumigarlo cada tres (3) meses.
3. Respetar el turno de partida y retorno a las terminales o a las piqueras.
4. Pintar los vehículos con los colores distintivos, determinados por el Ente Regulador, previa consulta con los concesionarios, para cada línea o ruta que correspondan al transporte colectivo y a las zonas de trabajo, en caso de transporte selectivo.

Artículo 59. La transgresión de esta norma producirá la pérdida del certificado de operación o cupo"

#### CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL.

Las supuestas infracciones constitucionales se reducen: En cuanto al artículo 14, inciso 2, de la precitada ley que regula el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, infringe el artículo 44 de la Constitución Política, que garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por persona jurídica o natural; pero, el inciso de la norma legal impugnada establece una sanción radical en contra de cualquier propietario de cupo y automóvil de transporte público, que no da margen alguno para los dueños o transportistas para mantener su propiedad vigente, lo cual abre el camino para múltiples abusos, sanción que constituye una **"violación flagrante al derecho de propiedad, del derecho a la libre profesión"**.

En lo referente al artículo 18, la frase **"bajo cuya organización se encuentran los mismos"** viola de manera directa los artículos 39 y 40 de la Constitución, toda vez

que obliga a los dueños de cupos de transporte, a mantenerse dentro de una organización sindical respecto a la cual puede no tener interés en pertenecer, con lo cual **"se viola su libertad de asociación"**.

En lo tocante al artículo 28 de la excerta legal en comento los ordinales 1, 2, 3 y 5, por ser violatorios de los artículos 40, 44 y 45 de la misma Carta Política, en la medida en que establecen sanciones tan radicales al derecho de propiedad que tienen los dueños de los cupos y respecto a los cuales se justifica una reglamentación y hasta el establecimiento de sanciones, siempre que éstas no lleguen a los extremos de atentar contra la propiedad del cupo.

En lo que respecta a los artículos 28, los numerales 1, 2, 3 y 5; 37, ordinales 1,5 y 6 parte final párrafo segundo; 38 y 59, también sostiene el demandante que infringen los artículos 40, 44 y 45 de la Carta Política, fundándose para ello en el mismo argumento, en la medida que establecen **"sanciones tan radicales al derecho de propiedad, que hacen nugatorias, los derechos de garantías constitucionales consagrados en dichos artículos porque violan la libertad de oficio, el derecho a la propiedad y el derecho a una indemnización que son propios al derecho de propiedad ..."**

#### OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El conocimiento del traslado de la demanda, como se tiene antedicho, estuvo a cargo de la Primer Suplente del Procurador de la Administración, quien al verter su opinión en la vista que corre a fojas 14 a 26, y concluir sosteniendo que no se han producido las violaciones alegadas por la demandante, solicita al Pleno de la Corte Suprema que declare que no son inconstitucionales los artículos 14, 18, 28, 37, 38 y 59 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, fundándose entre otros argumentos en los que se pasan a sintetizar.

Que a su juicio resultan infundados los cargos de inconstitucionalidad que se le indilgan a los artículos 14 (inciso 2), 28, 37, 38 y 59 (inciso final) de la Ley 14 precitados, toda vez que los mismos se limitan a instituir causales de cancelación o pérdida de la concesión o el certificado de operación o cupo del transportista, por razones que dicen relación con la falta de responsabilidad de los transportistas, hacia los usuarios de este servicio público que brinda el Estado por su conducto y hacia la comunidad en general.

Que el certificado de Operación o Cupo, al igual que la Concesión, no constituyen propiamente un título de propiedad, sino autorización que les hace el Estado al propietario de un vehículo para que preste el servicio como lo señala el artículo 5, numeral 3, de la referida excerta legal. De allí que mal pueden resultar violados los artículos 44 y 45 de la Constitución, que garantizan la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley y el derecho de una indemnización en caso de expropiación.

Que el derecho que deriva de una concesión o cupo no es equiparable al derecho de propiedad, ya que el concesionario no tiene poder de disposición sobre la titularidad del cupo o concesión, ni tiene acción para reivindicar la tenencia del mismo, atributos éstos propios del derecho de propiedad, según lo dispuesto en el artículo 337 del Código Civil, y como lo tiene dicho el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 15 de junio de 1991.

Que las sanciones bajo censura, tienen por objeto asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público de transporte, y dar satisfacción a las necesidades del interés general, sanciones éstas que distan mucho del concepto de expropiación, el cual presupone la existencia previa de un derecho de propiedad que, como se ha visto, se encuentra ausente de estos casos.

Que no logra, finalmente, entender el alcance de la argumentación postulada al artículo 28 y los numerales 1, 2, 3 y 5 que se dicen violatorios de los artículos 40, 44 y 45 de la Constitución, porque como se ha indicado, al no tratarse de un derecho de propiedad, resultan impropios los alegatos de violación a los artículos 44 y 45 de la Constitución Nacional y por otro lado, el hecho de que se establezcan las causas por las cuales se puede cancelar una concesión, en nada viola la libertad del ejercicio de una profesión u oficio.

De esa forma, expuestos los planteamientos que anteceden como marco de referencia del examen de la confrontación constitucional, el Pleno de la Corte procede, en consecuencia a expresar a continuación de sus consideraciones sobre el caso:

#### 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, transcritas anteriormente.

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:

Se acusa el inciso 2, del artículo 14 de la precitada ley, de infringir el artículo 44 de la Constitución Política. Los argumentos de la demandante, sin embargo, se fundan en la premisa equivocada de asimilar efectos jurídicos de la Concesión o el

Certificado de Operación o Cupo para la prestación de un servicio público con el derecho de propiedad de la forma como aparece garantizada por la norma constitucional antes aducida. De lo cual resulta entonces que el cargo fundado en la violación el precitado artículo constitucional necesariamente tiene que desecharse por cuanto resulta evidente que la norma legal impugnada ni concede ni atenta contra el derecho de propiedad garantizado en la Carta Fundamental.

No obstante lo antedicho, profundizando en el examen de la confrontación constitucional, lo cierto es que la medida establecida por el impugnado artículo, si bien no colisiona con el derecho de propiedad consagrado por la norma constitucional arriba citada, sin embargo, es evidente que sí crea con respecto al transportista una situación de indefensión. Pues en el peor de los casos, la no atención de la segunda citación, a lo sumo daría lugar a una sanción por desacato, pero no a la pérdida automática del Certificado de Operación o Cupo, sobre todo cuando se observa que el artículo 14 se refiere a las **"denuncias que se presenten ante el Ente Regulador en contra de un transportista o un conductor, de acuerdo a lo establecido en la presente ley ..."**. Las citaciones, en ese caso, tienen por finalidad la comparecencia de las partes para que **"se practique los cargos y descargos correspondientes"** según la norma legal.

De lo cual se colige con claridad que el impugnado inciso viola la garantía del debido proceso consagrada por el Artículo 32 de la Constitución; y, por ende, el cargo en este sentido, prospera.

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 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 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.

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 artículo 28 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, es otro de los impugnados en la demanda bajo estudio, porque según la demandante, infringe de modo directo los artículos 40, 44 y 45 la Constitución. Sin embargo, como se sostiene en la vista emanada de la Procuraduría de la Administración:

"... al no tratarse de un derecho de propiedad resultan impropios los alegatos de violación a los artículos 44 y 45 de la Constitución Nacional y por otro lado el hecho de que se establezcan las causas por las cuales se puede cancelar una concesión, en nada viola la libertad del ejercicio de una profesión u oficio ..."

Salta a la vista entonces que el cargo fundado en la violación de los precitados artículos de la Constitución Política, tampoco prospera, por lo que resulta infundado, sobre todo en lo que respecta a la normativa del artículo 45 ibidem.

Continuando con el examen de la confrontación del presente proceso de inconstitucionalidad de que conoce el Pleno de la Corte, la demanda en estudio también está enderezada contra los **"numerales 1, 5 y 6 parte final del párrafo segundo del artículo 37 de la Ley N°14 del 26 de mayo de 1993"**; en el sentido de que igualmente violan los artículos 40, 44 y 45 de la Constitución en forma directa; habida cuenta que, como se ha indicado anteriormente, a juicio de la demandante, establecen **"sanciones tan radicales"**, que atentan contra la **"libertad de profesión u oficio, y contra el derecho de propiedad, según indicara anteriormente"**; y, en vez de establecer **"sanciones intermedias, naturales"**, disponen la **"cancelación del derecho de propiedad, sin ni siquiera indemnización alguna"**, lo cual se presta a abusos.

Cabe señalar, entonces, que el concepto sobre la supuesta violación constitucional, en síntesis, se basa en que el legislador no debió adoptar sanciones tan radicales a las contempladas en los impugnados numerales del artículo 37 de la ley en comento, lo que demuestra que no se trata, en consecuencia, de un vicio de inconstitucionalidad, de manera que pudiera dar lugar a las alegadas violaciones de los artículos 40, 44 y 45 de la Constitución.

El cargo de inconstitucionalidad en lo que respecta al inciso 5 del artículo 37 de la ley en comento, en consecuencia, no prospera.

De igual manera se impugna todo el artículo 38 de la indicada ley, de violar en el concepto directo los artículos 40, 44 y 45 de la Carta Política, habida cuenta que: **"por lo radical de la sanción, atenta contra el derecho a la propiedad y el derecho a una indemnización"**, a pesar de que obviamente entre la norma legal de ínfima jerarquía y las constitucionales de mayor jerarquía, no existe relación siquiera, toda vez que a la luz de las normativas de los tantas veces comentados preceptos constitucionales, en

este caso, es incuestionable que no se trata del derecho de propiedad, ni de indemnización por razón de expropiación, sino de deberes y obligaciones cuyo incumplimiento tienden a la cancelación de los certificados de operación o cupo expedidos por el Ente Regulador del servicio público de transporte terrestre de pasajeros. De allí que, contrario a los argumentos de la demandante sobre el concepto de la supuesta infracción constitucional, el impugnado artículo de la excerta legal tantas veces mencionada, no infringe ninguno de los artículos de la Constitución, postulados en la demanda de la referencia; y, por tanto el cargo no prospera.

Finalmente, para concluir con el examen de la confrontación constitucional, en el caso a criterio de la Corte, la demandante postula como contrario también a lo preceptuado por los señalados artículos 40, 44 y 45 de la Carta Política, el inciso final del artículo 59 de la ley en cuanto, fundándose en el reiterado argumento que **"... por lo extremista, atenta contra los derechos de la libre profesión, al derecho de propiedad y el derecho a una natural indemnización"**, a pesar de que en el cargo se admite que es **"... conveniente que se sancione la transgresión de la norma, pero con sanciones que no atenten el derecho de propiedad, casos reiteradamente graves"**. De donde hay que colegir entonces que la frase final del citado artículo 59 es la consecuencia lógica de la transgresión de la norma legal.

El cargo en consecuencia, no prospera.

Como corolario del examen de la confrontación constitucional antes expuesta tiénese que a juicio del Pleno de la Corte, el inciso 2 del artículo 14 la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 es inconstitucional, pero no así el resto de las normativas impugnadas igualmente por la demandante, contenida por dicha excerta legal.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA: 1°. Que ES INCONSTITUCIONAL el inciso 2 del Artículo 14 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 que dice:

ARTICULO 14, inciso 2:  
En la segunda citación que se haga a un transportista o a un conductor relativa a una misma denuncia, en caso de que estas citaciones no sean atendidas, el transportista automáticamente perderá su certificado de operación o cupo'

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.

Notifíquese, Archívese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ELOY ALFARO DE ALBA

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) HUMBERTO A COLLADO T.  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G. (fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES  
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ  
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) CECILIO A. CASTILLERO V.  
(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ  
Secretaria General Encargada.

=====

TRIBUNAL DE INSTANCIA

SUMARIAS EN AVERIGUACIÓN EN LA DENUNCIA PENAL PRESENTADA POR EL SEÑOR PATRICIO JANSON EN CONTRA DEL LICDO. JOSÉ RAÚL MULINO, MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES Y MANUEL JOSÉ BERROCAL, MINISTRO DE HACIENDA Y TESORO POR LOS SUPUESTOS DELITOS DE TRAICIÓN A SU MANDATO DE MANERA PERJUDICIAL PARA LOS INTERESES PÚBLICOS, O LOS QUE RESULTEN EN EL CURSO DEL PRESENTE PROCESO. MAGISTRADA PONENTE: AURA E. GUERRA DE VILLALAZ. PANAMÁ, ONCE (11) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .PLENO.

VISTOS:

Corresponde al Pleno de la Corte Suprema conocer de la denuncia presentada por el señor **PATRICIO JANSON** en contra de los señores **JOSÉ RAÚL MULINO** y **MANUEL JOSÉ BERROCAL**, por actos ejecutados en sus calidades de Ministros de Estado y que guardan relación con supuestos delitos de traición a su mandato de manera perjudicial para los intereses públicos o los que resulten del curso de la respectiva investigación.

En su denuncia, el señor JANSON imputa al Ministro de Relaciones Exteriores JOSÉ RAÚL MULINO y a MANUEL JOSÉ BERROCAL, quien ya no ejerce el cargo de Ministro de Hacienda y Tesoro, hechos que implican deslealtad hacia el Estado por razón de actos supuestamente ejecutados para favorecer los intereses de Ecuador por razón de la investigación que adelantan las autoridades de Hacienda y Tesoro por supuesto delito de defraudación o evasión fiscal.

Junto a su denuncia el señor JANSON aportó copia de la edición del día 27 de diciembre de 1993, del diario El Siglo, en el que se recoge la noticia periodística que involucra a la Embajada de Ecuador en Panamá al, según el periódico, tratar de gestionar el levantamiento de un secuestro millonario.

Acogida la denuncia por el Procurador General de la Nación el día 27 de