



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ORGANO JUDICIAL**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO**

**PANAMA, VEINTIOCHO (28) DE AGOSTO DE DOS MIL CATORCE (2014).**

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la acción de inconstitucionalidad, presentada por el Licenciado Andrés Hines para que se declare inconstitucional la frase "Ningún concesionario de certificado de operación podrá cambiarse a otra concesionaria que tenga su concesión fuera de la ruta o zona de trabajo", del numeral 4 del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003.

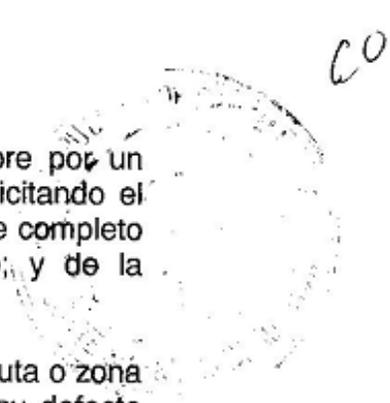
Cumplidos los trámites de reparto, el Magistrado Sustanciador dictó resolución de 1 de noviembre de 2013, mediante la cual se admitió la presente demanda y ordenó correr traslado a la Procuradora General de la Nación, quien emitió su opinión en la Vista Fiscal N° 18 de 20 de noviembre de 2013.

Atendidos los trámites correspondientes el Pleno procede a pronunciarse en torno a la constitucionalidad o no de la frase acusada.

**NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

El accionante estima que la siguiente frase que resaltamos seguidamente del numeral 4 del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003, vulnera la Carta Fundamental:

Artículo 26. "Cualquier transportista podrá cambiarse de una organización concesionaria a otra, siempre que se cumplan con los siguientes requisitos:

- 
1. Presentar memorial en papel habilitado, con timbre por un valor de cuatro balboas con 00/100 (B/. 4.00) solicitando el cambio de organización; deberá describir el nombre completo de la organización, a la que se ha renunciado; y de la organización a la cual se está afiliando.
  2. Carta favorable suscrita por el concesionario de la ruta o zona de trabajo, a la cual pertenecía el solicitante. En su defecto constancia de que se ha renunciado a la organización y en el caso en que la parte concesionaria no acepte la renuncia, servirá la firma de dos (2) testigos hábiles.
  3. Carta favorable suscrita por el concesionario de la ruta o zona de trabajo en la que se está afiliando y bajo la cual se desea prestar el servicio.
  4. Fotocopia del certificado de operación vigente.

**Ningún concesionario de certificado de operación podrá cambiarse a otra concesionaria que tenga su concesión fuera de la ruta o zona de trabajo.**

5. En los casos de solicitud por cambio de organización, la Autoridad, correrá traslado a la organización y le dará el término de cinco (5) días para presentar su oposición, una vez recibida contestación, se procederá a realizar una audiencia oral y la Autoridad tomará la decisión en atención a la petición y pruebas aportadas." (la frase resaltada es la demandada)

#### **DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

El activador constitucional adujo como conculcados los artículos 19 y 40 de nuestra Constitución Política, en el siguiente sentido:

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

Al respecto, señaló el demandante que la infracción se produce de forma directa por comisión, porque le coarta el derecho al concesionario de certificado de operación de conseguir mejores beneficios al cambiarse de organización transportista.

En igual sentido esgrimió, que le impide acceder a mejores y distintos derroteros y los ancla a una asociación aunque no quieran pertenecer a la misma, aún cuando la asociación a la cual desean cambiarse les brinde mejores beneficios que a la que están afiliados, razón por la cual es del criterio, la frase demandada establece un tratamiento desfavorable a los afiliados que desean cambiarse de organización.

Por otro lado adujo como vulnerado, el artículo 40 que dice:

"Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes."

El accionante afirmó que este precepto constitucional se infringe de manera directa por comisión, toda vez que la frase acusada veda la libertad del concesionario del certificado de operación, de poder escoger libremente la organización transportista a la que desea pertenecer, atendiendo a que en algunos casos solo existe una concesionaria-prestataria en esa ruta o zona de trabajo específica, lo que estima condena y obliga al concesionario a pertenecer de por vida a esa organización o dejándole como única salida la no prestación del servicio lo que implicaría la cancelación del certificado de operación y su posterior reasignación.

Sobre este último aspecto, refirió que el Estado inconscientemente, pone en manos de la organización transportista la expropiación al concesionario de certificado de operación, cuando no se someta a los requerimientos de la misma.

#### **OPINIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN**

La Licenciada Ana Belfon, Procuradora General de la Nación mediante Vista Fiscal N° 18 de 20 de noviembre de 2013, puntualizó que no es

inconstitucional la frase demandada, de conformidad con las siguientes anotaciones:

En primer lugar expuso, que un transportista sí tiene la libertad de ejercer el oficio de transportista de acuerdo al certificado de operación, según el área de la ruta que se le otorgue y por ende escoger a la organización transportista o concesionaria que desea pertenecer, siempre que cumpla con los requisitos y con la reglamentación general dispuesta a través del Decreto Ejecutivo N° 543 de 8 de octubre de 2003.

De otro modo expresó, que es importante la reglamentación del servicio público de transporte, para así garantizar al usuario que sea eficiente y seguro, siendo necesario establecer parámetros y procedimientos reglamentarios, puesto que es contraproducente y riesgoso, que se den confusiones entre quienes se les concede una concesión de certificado de operación para una determinada ruta o zona de trabajo u otros que consideran que tienen igual derecho por el hecho de ejercer el oficio de transportista, atribuyéndose la potestad de invadir áreas distintas que no estén debidamente autorizadas de acuerdo a los requisitos dispuesto en el referido Decreto Ejecutivo.

Con relación a la infracción del artículo 19 constitucional, manifestó que el contenido de la frase demandada no infiere ningún tipo de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, ni tampoco se constituyen fueros o privilegios de ninguna clase, ni hace acepción conceptual en cuanto a los concesionarios de los certificados de operación, pues se trata de una disposición reglamentaria general dirigida exclusivamente a regular el servicio de transporte público, cuya aplicabilidad no implica conceder un fuero o privilegio personal a algún concesionario u organización en especial, ni entra a hacer distingos entre un concesionario u otro por las razones antes descritas.

### FASE DE ALEGATOS

Este Tribunal Constitucional según lo estipulado en el artículo 2564 del Código Judicial, fijó el negocio en lista y publicó el edicto por el término de tres días con la finalidad que el demandante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito.

Así vemos, que el activador constitucional, Licenciado Andrés Hines reiteró los argumentos acotados en el libelo de la demanda promovida para que se declare inconstitucional la frase acusada de vulnerar preceptos de la Carta Fundamental.

También, el Licenciado Julio Lu Osorio indicó que la frase demandada conculca el artículo 39 constitucional, porque impide a los concesionarios del certificado de operaciones cambiarse de concesionario que tenga su concesión fuera de la ruta o zona de trabajo, impidiéndole de esta manera la libertad de asociación, razón por la cual solicita se declare inconstitucional la frase que se analiza.

### DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta Corporación de Justicia procede a efectuar el análisis de la frase demandada en el contexto constitucional, de manera tal que podamos determinar si efectivamente se origina o no una lesión al orden normativo supremo.

Cabe puntualizar que la inconstitucionalidad de la frase acusada "*Ningún concesionario de certificado de operación podrá cambiarse a otra concesionaria que tenga su concesión fuera de la ruta o zona de trabajo*", se sustenta en la vulneración a los artículos 19 y 40 de la Constitución Política.

Previo al análisis medular de esta acción constitucional, estimamos oportuno para un mejor entendimiento precisar algunas consideraciones.

En primer lugar, se constata que la frase se encuentra contenida en el Decreto Ejecutivo N°43 de 2003, a través del cual se reglamenta la concesión

de certificado de operación, entendiéndose por este según el artículo 1, como *"el documento otorgado por el Estado, a través de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, a la persona natural o jurídica, propietario de un vehículo, que lo autoriza para prestar el servicio público de transporte de pasajeros, en una ruta o zona de trabajo determinada."*

Vemos entonces, que el certificado de operación lo entrega esta entidad a la organización transportista concesionaria de la ruta o zona de trabajo, a la cual debe afiliarse el concesionario de certificado de operación, para que preste el servicio en dicha área.

Cabe señalar, que esta reglamentación del certificado de operación se dispuso con el interés de establecer los procedimientos, trámites y requisitos para prestar el servicio público de transporte de pasajeros, en sus diversas modalidades y así garantizarle al usuario eficiencia y seguridad, según se advierte en los motivos en los cuales fue sustentada, a propósito de las deficiencias que presenta el sistema de transporte público que afecta a la colectividad que lo utiliza.

Ahora bien, la frase demandada no permite que un concesionario de certificado de operación se cambie a otra concesionaria que tenga su concesión *fuera de la ruta o zona de trabajo para lo cual se le concedió.*

Al confrontar esta frase con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 19 constitucional, que es *aquel que prohíbe cualquier diferenciación por motivos de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas*, no advertimos que en la misma exista una distinción o tratamiento diferenciado originado en estas razones, entre quienes son concesionarios de los certificados de operación.

Sumado a ello, tampoco puede entenderse de ninguna manera que el hecho que no se permita a un concesionario de certificado de operación cambiarse a otra concesionaria (u organización transportista) *fuera de la ruta o zona de trabajo para el cual se le otorgó*, como un fuero o privilegio a favor de

una persona, en detrimento de otra que se encuentre en iguales condiciones o circunstancias.

Estimamos que la frase que se examina, encuentra fundamento en la forma como se ha organizado la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, atendiendo a que el certificado de operación se otorga para dar el servicio *en determinada ruta o zona de trabajo*.

De ese modo, anotamos que es una medida de control en la supervisión de quienes se encuentran autorizados para ofrecer el servicio, *en un área delimitada*, según sea la ruta o zona de trabajo para la cual se le confirió a la organización transportista.

Por otro lado, no encontramos que la frase acusada origine una posición ventajosa de una persona frente a otra en iguales condiciones, en el presente negocio no se evidencia que una organización transportista obtenga beneficio alguno sobre otra, al no permitirse que el concesionario del certificado de operación, pueda cambiarse para otra que esté fuera de la ruta o zona de trabajo, atendiendo a que el ente regulador, es decir, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, les concede a cada una de ellas, los certificados de operación según las necesidades que lo justifiquen, en tanto, cada organización transportista tiene a su cargo una ruta o zona de trabajo a la cual se le asigna un determinado número de certificado de operación para la prestación del servicio.

Resulta ser una norma de aplicación general para toda persona que sea concesionaria de un certificado de operación, sin hacer distingos entre ellos ni entre las concesionarias-prestatarias.

Estas consideraciones nos permiten concluir que no existe violación a la norma constitucional analizada.

Asimismo, corresponde verificar si de la frase in examine deviene una lesión o afectación a la libertad que le asiste a toda persona de ejercer una profesión u oficio, así nos remitimos a lo que dispone el precepto constitucional.

66

Al respecto, constatamos que solo condiciona el ejercicio de cualquier profesión u oficio a los reglamentos que estipule la ley, en lo que concierne a la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

De igual manera, es enfática en la prohibición de establecer impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes.

Este derecho permite a toda persona ejercer libremente una profesión, oficio o arte, según su preferencia, siempre que cumpla para tales efectos lo normado en la ley y los requisitos que se establezcan, en interés de salvaguardar igualmente, el bien común o interés social, atendiendo a la formación, pericia o destreza que cada una requiera.

Precisado lo anterior, no advierte esta Superioridad que la frase demandada limite o restrinja el derecho que tiene quien ostenta un certificado de operación para ejercer el oficio de transportista, con la salvedad, que debe cumplir con los presupuestos y requisitos que dispone la ley para tales efectos.

Es decir, que quien es concesionario de un certificado de operación no tiene un derecho absoluto de prestar el servicio público de transporte de pasajeros, debe acatar los lineamientos definidos en el ordenamiento jurídico, por consiguiente, no puede cambiarse para una concesionaria que se encuentre fuera de la ruta o zona de trabajo, puesto que ello obedece a que el certificado de operación se concede para que el servicio se preste en un área delimitada, tal como lo expusimos en líneas anteriores.

La frase demanda en gran medida regula la organización y la forma como se presta el servicio público de transporte de pasajeros, mas no se constituye en una privación, limitación, restricción o prohibición para ejercer el oficio de transportista, motivos por los cuales somos del criterio que no se lesiona el artículo 40 constitucional.

Resulta oportuno citar la sentencia de 5 de julio de 1993 proferida por esta Corporación de Justicia, en un caso en cual se dilucidó un tema similar:

"En reiterada jurisprudencia esta Corte ha indicado el sentido y alcance del artículo 19 de la Constitución Política, manifestando que el mismo se refiere al establecimiento de fueros o privilegios sólo cuando éstos digan relación con las circunstancias taxativamente señaladas en dicho artículo. Este criterio aparece claramente esbozado en este fallo de dos (2) de enero de 1985:

"Obsérvese que la norma constitucional habla de que debe tratarse de fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza (es decir por razón de casta o calidad de origen); nacimiento (o sea, por razón del lugar o sitio donde tiene uno su principio; clase social (es decir, por razón de posición económica); sexo (es decir, por razón de condición orgánica que distingue al hombre de la mujer); religión (es decir, por razón de creencias o dogmas acerca de la divinidad); e ideas políticas (o sea, por razón de filiación o simpatía por alguna agrupación política o por profesar determinada doctrina política".

En el caso que nos ocupa, no se advierte la existencia de un tratamiento diferenciador en perjuicio de los transportistas colegiales, por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, dado que, cuando el artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 186 de 1993 indica que el servicio de transporte de colegiales se prestará de manera exclusiva para estudiantes uniformados diurnos, establece así el marco dentro del cual se debe prestar dicho servicio, cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 14 de 1993. Dicha disposición no está basada en ninguna de las circunstancias anotadas, sino en atención a la naturaleza del servicio.

Por otro lado, mal podemos hablar de discriminación cuando lo que existe en la práctica es una diferenciación clara, específica y en algunos casos física, entre los vehículos que prestan servicio a particulares en general y los que se dedican a transportar estudiantes y en ese orden el artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 186 establece que los vehículos de transporte colegial serán de color amarillo y tendrán escrito en los cuatro costados la palabra COLEGIAL, identificación que sólo los vehículos autorizados para realizar dicha actividad pueden portar.

...

Estaríamos en presencia de un trato discriminatorio si, por ejemplo, a algunas de las personas que se dedican al servicio de transporte de colegiales se les permitiera transportar y recoger particulares en las paradas de las rutas establecidas y a otros transportistas colegiales se les prohibiera. En ese supuesto, se trataría de particulares que, en igualdad de condiciones, se les aplica un trato distinto o discriminatorio, lo que sí daría lugar a estimarla como violatoria de la Constitución Nacional."

68

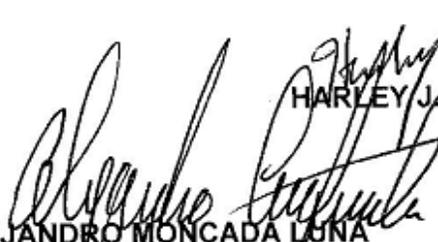
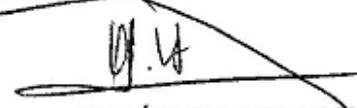
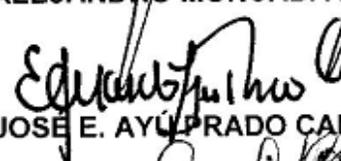
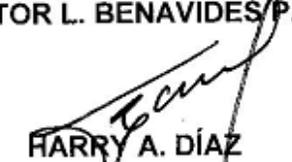
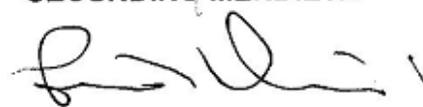
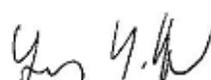
Concluye este Tribunal Constitucional que la frase endilgada no altera el orden constitucional, por lo que procede declarar que no es inconstitucional.



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 NO ES INCONSTITUCIONAL, la frase "Ningún concesionario de certificado de operación podrá cambiarse a otra concesionaria que tenga su concesión fuera de la ruta o zona de trabajo", del numeral 4 del artículo 26 del Decreto Ejecutivo N°543 de 8 de octubre de 2003.

Notifíquese y publíquese.

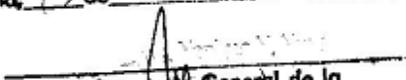
 ALEJANDRO MONCADA LUNA	 HARLEY J. MITCHELL D.	 OYDÉN ORTEGA DURÁN
 JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS	 VÍCTOR L. BENAVIDES P.	
 SECUNDINO MENDIETA	 HARRY A. DÍAZ	
 LUIS R. FÁBREGA S.	 JERÓNIMO MEJÍA	
 YANIXSA Y. YUEN SECRETARIA GENERAL		

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 15 días del mes de Octubre del año 2014 a las 3:39 de la tarde. Notifico a la Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

Panamá, 15 de NOV de 2014

  
Secretaria General de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Firma de la Notificada  
