



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de octubre de 2022.
Nota C-191-22

Licenciado
Carlos B. Ordóñez O.
Director General, Encargado
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre
Ciudad.

Ref.: Viabilidad jurídica de que la Junta Directiva pueda sesionar, válidamente, previa constitución del quórum reglamentario, sin la participación de los representantes del sector transporte.

Señor Director General, Encargado:

Me dirijo a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N.º 1730-DG-ATTT de 19 de octubre de 2022, presentada en este Despacho el 21 del mismo mes y año, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si: *“hay algún impedimento para que la citada Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre sesione sin los tres representantes de CANATRA...”*; lo anterior, habida cuenta que mediante fallo de 18 de abril de 2022, proferido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se declaró inconstitucional la frase *“Cámara Nacional de Transporte”*, contenida en el texto vigente del artículo 7, numeral 7 de la Ley N.º 34 de 28 de julio de 1999 y en los artículos 8 y 11 del mismo cuerpo normativo.

Sobre la interrogante planteada este Despacho opina que, la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre podría sesionar válidamente, previa verificación del quórum reglamentario, aun cuando no se hubieran adoptado las reformas legales necesarias para instrumentar lo ordenado por el fallo de 18 de abril de 2022, proferido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia; siempre que los puntos a tratar no impliquen decidir en materia de transporte público terrestre.

En este caso, las autoridades gubernamentales competentes tendrían el deber legal de permitir la participación ciudadana, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 y el numeral 4 del artículo 25 de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública; siendo recomendable que las modificaciones legislativas necesarias para dar cumplimiento a la mencionada resolución judicial, sean adoptadas previamente.

Es importante en primera instancia indicarle que, la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

I. Antecedentes.

Mediante sentencia de 18 de abril de 2022, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia¹, se declaró inconstitucional la frase “*Cámara Nacional de Transporte*”, contenida en el texto vigente del artículo 7, numeral 7 de la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, como quedó modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007 y en los artículos 8 y 11 de ese mismo cuerpo normativo. Dichas normas legales, disponen lo siguiente:

“**Artículo 7.** La Junta Directiva de la Autoridad estará integrada de la siguiente manera:

(...)

7. Tres representantes de la **Cámara Nacional del Transporte.**

(...)” (Resaltado del Despacho)

“**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 período único de dos años.”

“**Artículo 11.** La **Cámara Nacional de Transporte** y la Cámara Nacional 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.”

Habida cuenta que la aludida sentencia declara la inconstitucionalidad de la frase “Cámara Nacional de Transporte”, contenida en los artículos citados; mas no establece cómo ha de conformarse la representación del sector transporte ante la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, resulta necesario determinar los efectos jurídicos que produce la declaratoria de inconstitucionalidad de dichas normas legales y, en base a ello, determinar si dicho órgano de deliberación y decisión, puede continuar sesionando con los tres representantes de CANATRA, o si se precisa una modificación legislativa que instrumente jurídicamente, en cumplimiento del mencionado fallo de 18 de abril de 2022, cómo ha de materializarse la participación de los transportistas en dicho ente colegiado.

II. Consideraciones y argumentos jurídicos de esta Procuraduría.

Mediante sentencia de 18 de abril de 2022, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia², se declaró inconstitucional la frase “*Cámara Nacional de Transporte*”, contenida en el texto del artículo 7, numeral 7 de la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, como quedó modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007; y los artículos 8 y 11 de la misma excerta legal, por considerarse que dichas normas legales infringen los artículos 17, 19, 39 y 163, numeral 1 de la

¹ Sentencia de 18 de abril de 2022, dictada dentro de 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 artículo 8 y 11 de la 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 N°14 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

² Ibidem.

Constitución Política, e igualmente los artículos 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las normas jurídicas mencionadas, señalan lo siguiente:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están constituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; **asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales** y sociales, y **cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.**

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 39. Es permitido formar compañías, **asociaciones** y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.

(...)” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 22.

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

(...)” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 16. Libertad de Asociación.

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos **o de cualquiera otra índole.**

(...)” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

(...)" (Resaltado del Despacho)

En lo que concierne al alcance de las infracciones a las normas señaladas, la mencionada sentencia de 18 de abril de 2022, expresa lo siguiente:

"(...)

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.

(...)"

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 ATTT.**

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 (sic) afiliarse 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 ATTT, en la **toma 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 del 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 transportista que tiene representatividad y participación ante la Junta Directiva de la ATTT, **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 pro 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.**

(...)

Como es posible apreciar, la citada sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 18 de abril de 2022, declara inconstitucional la frase “*Cámara Nacional del Transporte*” (CANATRA), contenida en artículo 7, numeral 7 de la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, como quedó modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007; y los artículos 8 y 11 de la misma excerta legal; por establecer una **discriminación de iure, es decir, permitida por disposiciones legales que han sido dictadas por el legislador**, las cuales ofrecen un trato diferenciado entre las organizaciones de transportistas, pertenecientes a la CANATRA y las no afiliadas a ella. Ello, cabe anotar, les coloca en una posición de desventaja que a su vez, les impide ejercer efectivamente su derecho a participar o ser representadas ante la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y limitándose así su derecho a la libertad de asociación, al no poder agremiarse a una organización distinta de transportistas que igualmente tenga representatividad ante dicho ente colegiado.

Además, al tratarse de una discriminación de iure, es claro que la misma tiene su origen en un acto normativo emanado de la Asamblea Nacional, en ejercicio de la potestad legislativa.

Abordadas las consideraciones anteriores, es pertinente referirnos a los **efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad**, lo que nos permitirá determinar si la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre podría sesionar sin los tres representantes de CANATRA o, si se precisa una previa reforma legal, que instrumente la conformación de la representación del sector transporte ante dicho ente deliberativo. Sobre lo indicado, en sentencia de 31 de enero de 1994³, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, dicho alto tribunal de justicia señaló:

“De lo expuesto debe concluirse: que **las leyes declaradas inconstitucionales no tienen ultractividad y por tanto, no pueden ser aplicadas, después de su declaratoria de inconstitucionalidad**, para regular los hechos cuyos efectos ahora se determinan, aunque estuviesen vigentes en el momento en que esos hechos se produjeron; y que el fenómeno de la reviviscencia o recuperación de vigencia de una ley se produce cuando una ley es derogada por otra ley que posteriormente es declarada inconstitucional.” (Resaltado del Despacho)

También en sentencia de 20 de marzo de 2002⁴, la Sala Tercera precisó lo siguiente:

“La Corte Suprema de Justicia en Pleno, y a través de la Sala Tercera, se ha referido en número plural de ocasiones a los efectos que plantea la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma legal o reglamentaria, reiterando que dicho pronunciamiento elimina la norma en cuestión, del ordenamiento jurídico. **Se dice, que la norma inconstitucional es nula y no puede ser aplicada por el juez, aunque estuviese vigente al momento en que se produjo el hecho cuyos efectos se determinan, porque contrario a lo que ocurre en los casos de derogatoria de leyes, la norma declarada inconstitucional carece de ultra-actividad por ser nula con efectos generales”** (ver sentencia de 8 de junio de 1992, 7 de junio de 1995 y 19 de diciembre de 2000, entre otras).

En consonancia con lo anterior, el Tribunal se ve precisado a reconocer, que la norma reglamentaria utilizada por el fisco, para declarar el alcance adicional contra la empresa CODAISA, no puede ser aplicado al negocio, ni puede erigirse como un fundamento que válidamente sostenga la decisión tributaria. Por ello, resta considerar si la exigencia de pago al contribuyente, encuentra apoyo en algún otro fundamento legal, que evidencie la conformidad de la actuación impugnada, con el principio de legalidad tributaria.” (Resaltado del Despacho)

Como se advierte, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno y a través de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha sido consistente en el sentido que **las normas legales declaradas inconstitucionales no tienen ultractividad y por tanto, no pueden ser aplicadas, después de su declaratoria de inconstitucionalidad**.

³ Sentencia de 31 de enero de 1994, dictada dentro de la ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por la Licenciada XIOMARA RÍOS DE VALLARINO en representación de ALCIBIADES GONZÁLEZ, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 101-30-28 de 26 de septiembre de 1991, expedida por el CONSEJO MUNICIPAL DE COLÓN.

⁴ Sentencia de 20 de marzo de 2002, proferida dentro de la DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, interpuesta por el Licenciado VÍCTOR MANUEL GARCÍA, en representación de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL, S.A. (CODAISA), para que se declare nula por ilegal la Resolución N°213-886 de 5 de mayo de 1998, dictada por la ADMINISTRACIÓN REGIONAL DE INGRESOS DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ.

Es por ello que, a partir del **18 de abril de 2022**, fecha en que fue proferida la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la frase “Cámara Nacional de Transporte”, contenida en el numeral 7 del artículo 7 de la Ley N°34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 22 de octubre de 2007, e igualmente de los artículos 8 y 11 de la misma excerta legal, dichas normas no podrían ser aplicadas para sustentar jurídicamente la participación de los representantes de CANATRA en las sesiones de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Sin embargo, a juicio de este Despacho, dicho ente colegiado podría sesionar válidamente, aún en ausencia de representantes gremiales del sector transporte, **siempre que las temáticas a tratar versen sobre materias ajenas a sus intereses y derechos**, toda vez que de conformidad con el artículo 24 y el numeral 4 del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, sobre transparencia en la gestión pública, en este caso, las instituciones del Estado están obligadas a permitir la participación ciudadana a través de los representantes de organizaciones sociales en el organismo institucional encargado de toma de decisiones; **y, además, se hubiere constituido y verificado el quórum reglamentario**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, modificado por la Resolución JD N°05 de 21 de abril de 2010, conforme al cual *“El quórum de la Junta Directiva la constituirá la presencia de por lo menos nueve (9) de sus miembros, los cuales deben estar debidamente acreditados para poder actuar”*.

El artículo 24 y el numeral 4 del artículo 25 de la Ley 6 de 2002, sobre transparencia en la gestión pública, disponen lo siguiente:

“Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la **obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos**, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, **entre otros**, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.”
(Resaltado de Despacho)

“Artículo 25. Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:
(...)

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo: Las instituciones de la administración pública están **obligadas a publicar; antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará** en cumplimiento del presente artículo.” (Resaltado de Despacho)

Tal y como hemos mencionado en párrafos anteriores, de acuerdo con la normativa citada, siempre que las temáticas a tratar en las sesiones de la Junta Directiva de la ATTT versen sobre materias relacionadas con el transporte terrestre, las autoridades gubernamentales competentes tendrían el

deber legal de permitir, sin distinción, la participación de la representación de las organizaciones gremiales del sector transporte, para la adopción de decisiones específicas que afecten sus intereses o derechos, tratando en todo momento que esta se de en términos de paridad, respecto a su contraparte, es decir, la representación de los usuarios del servicio.

Dentro de este marco referencial y, en atención a lo previsto en el acápite “b”, numeral 1, del artículo 165 constitucional, en concordancia con el numeral 1 del artículo 7 de la Ley N°34 de 1999, como quedó modificado por el artículo 21 de la Ley N°42 de 2007, el Ministro de Gobierno y Justicia, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva de la ATTT, podría promover la iniciativa legislativa correspondiente (*en el menor tiempo posible*), ante la Comisión de Comunicación y Transporte de la Asamblea Nacional, por ser esa la instancia competente para “*presentar proyectos de ley y darles primer debate, así como para estudiar debatir, votar y dictaminar sobre los que presenten ellas mismas y otras autoridades competentes*”, en materia de transporte público terrestre y las profesiones o actividades vinculadas a la prestación de este servicio público, de conformidad con el artículo 47 y los numerales 3, 4 y 5 del artículo 60 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

De allí que, en la opinión de este Despacho, la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre podría sesionar válidamente, previa verificación del quórum reglamentario, aun cuando no se hubieran adoptado las reformas legales necesarias para instrumentar lo ordenado por el fallo de 18 de abril de 2022, proferido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia; siempre que los puntos a tratar en el correspondiente orden del día, no impliquen la adopción de decisiones respecto al transporte público terrestre; puesto que, de ser este el caso, las autoridades gubernamentales competentes tendrían el deber legal de permitir la participación ciudadana, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 y el numeral 4 del artículo 25 de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública; siendo recomendable que las modificaciones legislativas necesarias para dar cumplimiento a la mencionada resolución judicial, sean adoptadas previamente.

Esperamos de esta manera haberle ofrecido una respuesta objetiva sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc
C-181-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*