

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 4

*Referencia:*

*Año:* 1993

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 04-06-1993

*Título:* FALLO MEDIANTE EL CUAL SE . DECLARA NULO EL CONVENIO SUSCRITO ENTRE LA DIRECCION NACIONAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE Y LA COORDINADORA DE FUERZAS PRODUCTIVAS DE COLON, POR RESTRINGIR LIBERTAD DE TRANSITO Y ESTABLECER PRACTICAS MONOPOLICA.

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 22504

*Publicada el:* 29-03-1994

*Rama del Derecho:* DER. CONSTITUCIONAL

*Palabras Claves:* Sentencias y fallos judiciales, Sentencias

*Páginas:* 3

*Tamaño en Mb:* 0.703

*Rollo:* 100

*Posición:* 459

**DIGESIMA SEPTIMA:** LA CAJA, se reserva el derecho de declarar resuelto administrativamente el presente Contrato, por razón de incumplimiento de cualquiera de las cláusulas del mismo, por negligencia o culpa grave debidamente comprobada y además, si concurriera una o más de las causales de Resolución, determinadas en el Artículo 68 del Código Fiscal de la República de Panamá;

**DIGESIMA OCTAVA:** los gastos y timbres fiscales que ocasione este Contrato, serán por cuenta de EL CONTRATISTA;

**DIGESIMA NOVENA:** Se añaden y anulan timbres fiscales, por el punto uno por ciento (1%) del valor total del Contrato, es decir, por la suma de **SESENTA Y SIETE MILROBOS CON 50/100 (B/.77.50)**, más el timbre de PAZ Y SEGURIDAD SOCIAL:

**XIGESIMA:** La erogación que el presente Contrato ocasione se lo imputará al Reglón 1-10-0-4-0-08-38-244-5-0 72.075.00  
1-10-0-2-0-08-38-244-5-0 77.340.00

del Presupuesto de Rentas y Gastos de LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, del año de 1994;

**XIGESIMA PRIMERA:** El presente Contrato entrará en vigencia y efectividad a partir de la fecha en que cuente con todas las aprobaciones y formalidades que la Ley exige para los Contratos. En consecuencia, todos los plazos establecidos en el presente documento, empezarán a contarse a partir de la fecha en que LA CAJA notifique por escrito al CONTRATISTA, las antes referidas aprobaciones;

Para constancia de lo acordado, se firmó y expide el presente documento, en la ciudad de Panamá, a los 4 días del mes de MARZO de Mil Novecientos Noventa y Cuatro (1994).

POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL  
JORGE ENRIQUE PARRA  
Director General

POR EL CONTRATISTA  
GABRIEL REINA  
Representante Legal

REPRESENTO:

LIC. AMELCAR VILLARREAL  
Coordinador de la Comisión en la Caja de Seguro Social  
Panamá, 17 de marzo de 1994

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
Fallo del 4 de junio de 1993

**MAGISTRADO PONENTE: MGD. ARTURO HOYOS**

*PROCESO DE PROTECCION A LOS DERECHOS HUMANOS, promovido por la firma RIVERA Y RIVERA en representación de la ASOCIACION DE USUARIOS DE LA ZONA LIBRE DE COLON, para que se declare nulo por ilegal el Convenio entre la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre y la Coordinadora de Fuerzas Productiva de la Provincia de Colón, sin fecha.*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA), PANAMA, cuatro (4) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

**V I S T O S:**

*La Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón ha promovido proceso contencioso administrativo de protección a los derechos humanos contra la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (D.N.T.T.T.), dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia.*

*En la demanda se pide a la Sala que declare que es nulo el convenio suscrito entre la D.N.T.T.T. y la Coordinadora de fuerzas productivas de la Provincia de Colón mediante el cual se establece que sólo podrán transportar pasajeros los vehículos o buses que tengan certificado de operación vigente (3TE- 8TE- 8B- 3B) con destino a la provincia de Colón y se designa una comisión jurídica para que elabore el reglamento de transporte de empleados y que, en consecuencia, cualquier vehículo puede transportar pasajeros hacia y desde la provincia de Colón*

de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 231 de 1986 expedida por el Ministerio de Gobierno y Justicia, y el artículo 6 del Decreto 159 de 19 de septiembre de 1941.

Considera la parte demandante que el convenio administrativo por ella impugnado infringe la libertad de tránsito consagrada en el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos aprobada por la Ley N.º 15.416 de 28 de octubre de 1977. El texto de esta norma es el siguiente:

"Artículo 22. Derecho de circulación y de residencial.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

...

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o del orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás."

La Sala procedió a suspender el convenio impugnado mediante auto de 25 de agosto de 1992, visible de fojas 29 a 31 del expediente.

El Procurador de la Administración, quien actúa en este proceso en interés de la ley, contestó la demanda mediante la Vista No. 666 de 23 de diciembre de 1992. Dicho funcionario considera que se debe acceder a la pretensión de la parte demandante ya que efectivamente el convenio citado infringe el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y además, el artículo 2 del Decreto de Gabinete No. 261 de 1969 y el artículo 129 del Código de Trabajo. Sobre este particular el Procurador expresa lo siguiente:

"Resulta evidente el hecho de que con dicha acción la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre crea una especie de Monopolio ya que al permitir el transporte de pasajeros solamente a estos conductores de transporte, se está limitando el derecho al libre tránsito comercial de pasajeros de todas aquellas personas o propietarios de vehículos que no tienen dicho registro de placa o viceversa, sólo tienen derechos los vehículos o buses que tengan certificado de operación (3TE- 8TE- 8B- 3B), limitando así el ejercicio de una actividad que ni la Ley, ni la Constitución subordinan a un Acuerdo.

Si bien es cierto se hace necesario que

se imponga una regulación legal, en materia de transporte, que por ser un servicio de vital importancia en la economía y desarrollo del país, merece una reglamentación con miras a garantizar a sus prestatarios el derecho a explotar como fuente de ingreso esa actividad, y al usuario le ofrezca la seguridad de poder contar con ese servicio en condiciones favorables; no es menos cierto, que el Código de Trabajo en su artículo 129 establece la obligación que tienen los empleadores que contraten personal para labores que deben realizarse en lugar distante de más de 10 km. de su residencia de proporcionar los gastos de transporte."

Es evidente que, como lo señaló la Sala en el auto de 25 de agosto de 1992, un convenio como el impugnado no es el instrumento jurídico de jerarquía suficiente para poder consagrar limitaciones al derecho de circulación. En ese

convenio se prevé en su numeral 1o. que "sólo podrán transportar pasajeros los vehículos o buses que tengan certificado de operaciones (3TE- 8TE- 8B- 3B) vigente con destino a la Provincia de Colón".

Solamente la ley o un reglamento pueden consagrar limitaciones al derecho de circulación o libertad de tránsito en la República de Panamá. Además, esas limitaciones no pueden dirigirse a crear un monopolio particular en la explotación del transporte ya que los monopolios particulares, aunque sean establecidos mediante ley o actos reglamentarios, son incompatibles con el artículo 293 de la Constitución.

De todo lo anterior se colige que el convenio impugnado contraría la libertad de tránsito por una razón de tipo formal y otra de índole material. La primera hace relación a la insuficiente jerarquía de un convenio (que es fuente de obligaciones y no fuente de derecho) para establecer limitaciones a la libertad de tránsito, las cuales sólo pueden establecerse mediante ley o reglamento. La segunda infracción, de orden material, consiste en que ese convenio no puede crear un monopolio en la explotación del negocio de transporte de pasajeros, como tampoco pueden hacerlo una ley o un reglamento, por vedarlo el artículo 293 de la Constitución. Esta última infracción se produce porque el derecho de circulación o libertad de tránsito previsto en la Ley 15 de 1977 debe interpretarse en armonía con el artículo 293 de la Constitución, en seguimiento del principio de interpretación de todo el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución que ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala y del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

La materia del transporte ha sido regulada recientemente por la Ley 14 de 1993 y todos los transportistas que se ajusten a sus disposiciones pueden transportar pasajeros hacia la Provincia de Colón, en general, y hacia la Zona Libre de Colón, en particular.

Debe concluir la Sala que el convenio impugnado ha infringido la libertad de tránsito prevista en el artículo 22 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ratificada mediante la Ley 15 de 1977 y, por ello, la Sala debe acceder a la pretensión formulada en la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA** que es NULO, por restringir la libertad de tránsito y establecer prácticas monopólicas en el transporte de pasajeros, el convenio suscrito entre la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre y la Coordinadora de fuerzas productivas de la provincia de Colón, e igualmente declara que pueden transportar pasajeros a dicha provincia todos los vehículos que se ajusten a las disposiciones previstas en la Ley 14 de 1993.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

ARTURO HOYOS

EDGARDO MOLINA MOLA

MIRZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA

JANINA SMALL

Secretaria

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Sala de lo Contencioso Administrativo

Es copia auténtica de su original  
Panamá, 11 de junio de 1993