

**ARTICULO VIGESIMO SEPTIMO:** Los oficiales militares comunicación escrita a la Dirección de Servicios Portuarios que el mismo está preparado para asistir a la siguiente Entrega.

**ARTICULO DECIMO SEXTO:** Las naves de guerra y de cabotaje nacionales no estarán sujetas a la utilización del Servicio de Practicaje.

**ARTICULO DECIMO SEPTIMO:** Tanto de vaporizada la Carta de Atravesos al momento siguiente, el Director de Operaciones vía Servicios Marítimos dictarán su acuerdo a los cabotajes de la Nave. Si la misma podrá entrar a Armas del Puerto, el Director el Practicaje tendrá la prerrogativa de informar al Director de Operaciones vía Servicios Marítimos sobre aquellas naves cuyos cabotajes, a su juicio, no permiten la navegación segura de los demás de acceso y de salida de maniobras.

**ARTICULO DECIMO OCTAVO:** La embarcación que conduce un Practicaje que vaya a circular sus fauces, deberá llevar a bordo un dardelote azul de un (1) metro de largo por 30 centímetros y tres (33) centímetros de vaina y en su centro una tira de 10" blanca de veinte (20) centímetros de alto por diez (10) centímetros de ancho.

**ARTICULO DECIMO NOVENO:** El Practicaje abordará la nave que vaya a atravesar al puerto en el sitio en que la misma se encuentre fondeada.

**ARTICULO VIGESIMO:** Cuando por fuerza mayor una nave deba entrar en aguas del servicio portuario, podrá hacerlo sin disponer del Practicaje, previa autorización del Administrador vía Departamento de Operaciones vía Servicios Marítimos del Puerto.

**ARTICULO VIGESIMO PRIMER:** Los oficiales, oficiales, oficiales y armadores de las naves que maniobren en los puertos de la República que Practicaje estrechamente con la Autoridad Portuaria Nacional, por contratos o concesiones, son los solos responsables por los daños que causen a las respectivas naves vía instalaciones portuarias sin perjuicio de las demás sanciones correspondientes.

**ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO:** Las naves que han de utilizar los servicios de un Practicaje deberán facilitar su abordaje en condiciones de seguridad. Igual hará cuando se traten de servidores oficiales que por razón de sus funciones deban abordar las naves.

**ARTICULO VIGESIMO TERCER:** Para las maniobras del recinto portuario, podrá el Practicaje determinar el uso y número obligatorio de remolcadores por cuenta de la nave.

**ARTICULO VIGESIMO CUARTO:** Cuando al abordar una nave el Practicaje del puerto advierte que ésta no ofrece seguridad para sus maniobras (o por cualquier otro motivo), podrá negarse a auxiliar la misma hasta tanto se subieren las deficiencias de su seguridad y deberá con posterioridad a tal hecho, formular las razones por las cuales no pudo o no quiso filibear la nave, mediante comunicación escrita al Administrador del Puerto respectivo.

**ARTICULO VIGESIMO QUINTO:** El Practicaje, al momento de desembarcar la nave a la altura de la boya de recalada o antes de la misma cuando ésta no ofrece ningún riesgo, para la nave.

**ARTICULO VIGESIMO SESTO:** Una vez concluida la operación de Practicaje, el Practicaje deberá rendir un informe lo mismo en el formulario que con tal propósito lo establezca el Departamento de Operaciones vía Servicios Marítimos, la vez, hará entrega de la hoja de Deliberación de Responsabilidades, debidamente firmada por el Capitán de la Nave.

**ARTICULO VIGESIMO SEPTIMO:** El Administrador del Puerto podrá delegar en el Departamento de Operaciones vía Servicios Marítimos del Puerto las funciones propias relativas a la recepción de naves.

**ARTICULO VIGESIMO OCTAVO:** El Servicio de Practicaje se cobrará de acuerdo a las tarifas que apruebe el Comité Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Nacional, correspondiente a la Institución extender facturas a las naves navales por un total del 15% del valor del servicio de Practicaje, el 85% restante será cobrado por los servicios Practicaje a las agencias.

**ARTICULO VIGESIMO NOVENO:** Las naves que no utilizan Practicaje, podrán pagarlos o autorización previa, quitarán disponibilidad del pago de este servicio.

**ARTICULO DECIMO:** Correspondiente al Administrador del Puerto hacer cumplir fielmente las disposiciones contenidas en el presente Reglamento. En cumplimiento de este precepto, informa al Director General en caso de tener que aplicar cualquier sanción.

**ARTICULO VIGESIMO PRIMER:** Este Acuerdo deja sin efecto el Acuerdo C.P. Nro. 7 del 2 de febrero de 1976.

**ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO:** Fica acordado entrar en vigor a partir de su publicación.

**CONSIDERACIONES, PLURIQUESE Y CIMAPOSE.**

Dado en la Ciudad de Panamá, a los 15 días del mes de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

EL PRESIDENTE  
RICARDO FABREGA  
Ministro de Comercio  
e Industria

EL SECRETARIO  
JESÚS SALAZAR  
Director General de la  
Autoridad Portuaria Nacional

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

### Fallo del 25 de marzo de 1994

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA LCDA. SANDRA DE LEON EN REPRESENTACION 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 ARTICULOS 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

CORTESUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-Panamá, veinticinco (25) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).-

### V I S T O S :

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 LEON, 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 1º 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.

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 18.- Los transportistas que actualmente prestan el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta

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.

2.-.....

3.-.....

4.-.....

5.- Por operar, sin la póliza de seguro establecida en este 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 INFRACCION 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 exhorta legal en comento los ordinarios 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, ordinarios 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....."

## OPINION DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

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 constitucionales 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 exhorta 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 si 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 trasportistas 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 Nº14 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 infima jerarquía y las constitucionales de mayor jerarquía, no existe relación siquiera, toda vez que a la luz de las normativas de las 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 exenta 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 tiéñese 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 exhorta legal.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA:

19.- 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 de que estas citaciones  
que se haga a un no sean atendidas, el  
transportista o a un transportista  
conductor relativa a una automáticamente perderá  
mismá denuncia, en caso su certificado de  
operación o cupo'

20.- 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.

NOTIFIQUESE, ARCHIVESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

ELOY ALFARO DE ALBA

EDGARDO MOLINO MOLA  
CARLOS H. CUESTAS G.  
MIRTZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA  
ARTURO HOHOS

HUMBERTO A. COLLADO T.  
JOSE MANUEL FAUNDES  
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ  
CECILIO A. CASTILLERO V.

YANIXSA YUEN DE DIAZ  
Secretaria General Encargada