

Año CXVIX

Panamá, R. de Panamá jueves 10 de septiembre de 2020

N° 29110-B

---

## CONTENIDO

---

### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Decreto Ejecutivo N° 572  
(De jueves 10 de septiembre de 2020)

QUE CREA LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EXPERIENCIA TURÍSTICA DEL CASCO ANTIGUO Y EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE PANAMÁ

---

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N  
(De martes 03 de marzo de 2020)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY NO. 61 DE VEINTISIETE (27) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (2017), QUE MODIFICÓ EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY NO. 22 DE VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE DOS MIL SEIS (2006) «ACTUAL ARTÍCULO 70».

---

Fallo N° S/N  
(De jueves 28 de mayo de 2020)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL LA EXPRESIÓN “PRIVILEGIO” CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 247 Y 255 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 640 DE VEINTISIETE (27) DE DICIEMBRE DE DOS MIL SEIS (2006), QUE EXPIDE EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO VEHICULAR DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

---

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA  
DECRETO EJECUTIVO No. 572  
De 10 de Septiembre de 2020



Que crea la Comisión Interinstitucional para el Mejoramiento de la Experiencia Turística del Casco Antiguo y el Centro Histórico de la Ciudad de Panamá

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

**CONSIDERANDO:**

Que mediante el Decreto Ejecutivo No.278 de 3 de julio de 2019, se creó una estructura político administrativa interinstitucional, denominado Gabinete Turístico como un organismo coordinador y ejecutor de las acciones prioritarias y tareas principales hacia el sector turístico, adscrito al Ministerio de la Presidencia, el cual tiene entre sus funciones facilitar la puesta en acción de servicios de seguridad, infraestructura, vías de acceso, facilidades turísticas y servicios públicos que sean necesarios para la oportuna atención de turistas e inversionistas;

Que el Decreto Ejecutivo No.192 de 20 de noviembre de 2000, modificado por el Decreto Ejecutivo No.238 de 13 de diciembre de 2004, creó la Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, encargada de preservar, administrar y enriquecer el patrimonio histórico de dicho centro histórico;

Que el artículo 3 del precitado Decreto Ejecutivo, establece que la Oficina del Casco Antiguo tendrá entre sus funciones, elaborar y supervisar la ejecución del Plan Maestro de Rehabilitación y Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, el cual deberá contener acciones sobre circulación vehicular, utilización de las áreas públicas, infraestructura y servicios básicos, ornato y medio ambiente, educación y divulgación sobre el uso del área, capacitación del recurso humano que ha de participar en el proceso de puesta en valor del área, desarrollo de actividades artísticas y culturales y todas las demás que se consideren necesarias para su puesta en valor; además de concertar esfuerzos con instituciones públicas y privadas, con el objeto de apoyar la ejecución de dicho Plan Maestro;

Que a través del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No.278 de 3 de julio de 2019, señala que el Gabinete Turístico, en su nivel consultivo, estará integrado por el conjunto de entidades públicas, privadas, gremios nacionales del sector turismo, organismos nacionales y no gubernamentales que serán convocados en cualquier momento para participar en reuniones, según el ámbito y naturaleza de la materia objeto de consulta, y que el mismo estará conformado por Mesas Sectoriales en materia de transporte, infraestructura, servicios públicos, capital humano y otros;

Que ante la difícil situación generada por la pandemia de la COVID-19, se hace necesario reforzar la gobernanza del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, mediante la creación de un organismo multisectorial, que permita diseñar e implementar programas y planes para el mejoramiento y revitalización del turismo en dicho Conjunto Monumental,

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Se crea la Comisión Interinstitucional para el Mejoramiento de la Experiencia Turística del Casco Antiguo y el Centro Histórico de la Ciudad de Panamá, con el propósito de crear e implementar los planes interinstitucionales que sean requeridos para mejorar la experiencia de turistas extranjeros y nacionales en el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.

**Artículo 2.** La Comisión Interinstitucional, elaborará y entregará al Gabinete Turístico un plan que contendrá recomendaciones y acciones que deseen adoptar a corto y mediano plazo en el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, el cual estará dividido en dos periodos, según se expresa a continuación:

1. Plan de Emergencia 2020:
  - a. Acciones de corto plazo en materia de circulación vial y peatonal, uso de espacio públicos, recolección de desechos, seguridad, estacionamientos, actividades culturales, entre otros.
  - b. Deberá entregarse a más tardar el 30 de septiembre de 2020, a la Secretaría Técnica del Gabinete Turístico.
2. Plan de Acción 2021-2024:
  - a. Incluye mejoras a mediano plazo que requieren de inversiones significativas por las entidades gubernamentales y cuyas partidas presupuestarias se coordinarán a través del Ministerio de Economía y Finanzas.
  - b. Deberá entregarse a más tardar el 31 de marzo de 2021, a la Secretaría Técnica del Gabinete Turístico.

**Artículo 3.** Se designa como miembros de la Comisión Interinstitucional para el Mejoramiento de la Experiencia Turística del Casco Antiguo y el Centro Histórico de la Ciudad de Panamá, a las siguientes personas:

1. El ministro de la Presidencia o el secretario ejecutivo del Gabinete Turístico, quien la presidirá.
2. El ministro de Cultura o el director de la Oficina del Casco Antiguo o el Director de Economía Creativa.
3. El ministro de Educación o que este designe.
4. El ministro de Seguridad Pública o quien este designe.
5. El ministro de Obras Públicas o quien este designe.
6. El ministro de Gobierno o quien este designe.
7. El administrador general de la Autoridad de Turismo de Panamá, o el coordinador de Proyecto ATP-BID, o quienes estos designen.
8. El administrador general de la Autoridad de Aseo o quien este designe.
9. El secretario ejecutivo del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible o quien este designe.
10. El director general de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre o quien este designe.



✓

- 11. El director general de la Policía Nacional o el comisionado de la Policía de Turismo o quienes estos designen.
- 12. El director general del Servicio de Protección Institucional o quien este designe.
- 13. El alcalde del distrito de Panamá, o quien este designe.
- 14. El gerente general de la sociedad Transporte Masivo de Panamá o quien este designe.
- 15. Dos representantes de la Cámara de Turismo de Panamá, de las cuales uno pertenecerá a la Asociación Panameña de Operadores de Turismo.

**Artículo 4.** La Comisión Interinstitucional podrá invitar a miembros de otras entidades del Gobierno Central, de los gobiernos locales, del sector privado, inversionistas, residentes y miembros de la comunidad en general, solo con derecho a voz, a fin de aportar ideas y recomendaciones sobre los planes que se confeccionen en cumplimiento de lo previsto en este Decreto Ejecutivo.

**Artículo 5.** El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Decreto Ley 9 de 27 de agosto de 1997 y sus modificaciones; Decreto Ejecutivo No.192 de 20 de noviembre de 2000, modificado por el Decreto Ejecutivo No.238 de 13 de diciembre de 2004 y el Decreto Ejecutivo No.278 de 3 de julio de 2019.

**COMÚNIQUESE Y CÚMPLASE.**

**LAURENTINO CORTIZO COHEN**  
Presidente de la República



**JOSE GABRIEL CARRIZO JAÉN**  
Ministro de la Presidencia

79

**ENTRADA N°1346-18****MAGISTRADA PONENTE: MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE RIVERA, BOLÍVAR Y CASTAÑEDAS, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 43 DE LA LEY N°61 DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 2017.



**REPUBLICA DE PANAMA  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO**



**Panamá, tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020).**

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por la firma de abogados RIVERA, BOLÍVAR Y CASTAÑEDAS, contra el artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), a través del cual se introdujeron modificaciones a la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006), que regula la Contratación Pública. Es consideración del activador de la justicia constitucional que, el precepto que demanda, vulnera los artículos 47 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Admitida la demanda, ésta fue corrida en traslado al Procurador de la Administración, por el término de diez (10) días; surtido este trámite, recibido el criterio del Procurador de la Administración, vertido en la Vista Fiscal N°378 de nueve (09) de abril de dos mil diecinueve (19), se procedió con la concesión del término de Ley, a propósito de la presentación de alegatos, mismo que fue aprovechado por el actor constitucional.

De esta suerte, corresponde a este Pleno, en Sede Constitucional, pronunciarse respecto de la constitucionalidad o no de la disposición demandada.

80

## FUNDAMENTO DE LA DEMANDA Y PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL

Explica la actora que el Presidente de la República promulgó la Ley N°27 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), publicada en la Gaceta Oficial N°28376-A de veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), añadiendo que, mediante esta Ley, se realizaron modificaciones a la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006) que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

Manifiesta que, anteriormente, existía un régimen equitativo y uniforme aplicable, tanto a la compra como a la venta de bienes inmuebles, y, en ambos, sólo se requería el avalúo del Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República para determinar el valor comercial del bien.

Añade que, de acuerdo a las modificaciones contenidas en el artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), en la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006), se mantuvo el procedimiento anterior para los casos en los cuales el Estado desee vender sus bienes, pero se reformula el mecanismo para determinar el valor de los bienes inmuebles que el Estado pretenda adquirir a través de la realización de un promedio entre el valor catastral que constare en la Autoridad Nacional de Tierras y los avalúos efectuados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

En opinión de la actora, el nuevo mecanismo establecido en el artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) "...es un procedimiento no solo desfavorable, sino además injusto para quien pretenda venderle al Estado, toda vez que, a través de esta dualidad, se lesiona la seguridad jurídica que el Estado debe proporcionar a todos los particulares sin distinción alguna, violentando además el derecho a la propiedad privada que tienen los particulares, mismo que se encuentra tutelado de manera constitucional, así como en

diversos Convenios Internacionales a los que Panamá está suscrito y forman parte del ordenamiento jurídico de nuestra República.”

Así las cosas, la demandante, con su acción de inconstitucionalidad, pretende la:

**“DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO CUARENTA Y TRES (43) DE LA LEY 61 DE VEINTINUEVE (29) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (2017), PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL 28376-A DE FECHA VEINTINUEVE (29) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (2017), MEDIANTE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 22 DE 2006 DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.”**

Y, adicionalmente, la:

**“RESTITUCIÓN DEL TEXTO contenido en el ARTÍCULO SESENTA (60) DE LA LEY 22 DE DOS MIL SEIS (2006) previo a las modificaciones introducidas por el ARTÍCULO CUARENTA Y TRES (43) DE LA DEMANDADA LEY 61 DE VEINTINUEVE (29) «sic» DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (2017).”**



#### **LA DISPOSICIÓN QUE SE ACUSA DE INCONSTITUCIONAL**

Como ya se ha adelantado, se trata del artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), que, luego de promulgada, fue publicada en la Gaceta Oficial N°28376-A de veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). Este artículo 43, es del tenor siguiente:

“Artículo 43: El artículo 60 de la Ley 22 de 2006 queda así:

Artículo 60. Avalúo. Los bienes muebles o inmuebles que el Estado vaya a disponer deberán ser valuados por dos peritos, uno designado por el Ministerio de Economía y Finanzas y otro por la Contraloría General de la República, los cuales en promedio determinarán su valor de mercado.

Cuando se trate de bienes inmuebles que el Estado pretenda adquirir, el valor del bien se determinará de la forma siguiente:

1. Se establecerá en primer lugar el valor promedio de los avalúos realizados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.
2. Se establecerá el promedio entre el resultado obtenido en el numeral anterior y el valor del bien registrado ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

En caso de permuta, se evaluarán en la misma forma el bien que se entrega y el que se recibe por razón de la permuta. No se podrán pagar por los bienes sumas mayores que el avalúo de bienes y, en caso de discrepancia entre ellos, del promedio de dichos avalúos.

En los casos de los bienes ubicados en sedes diplomáticas o consulares o en residencias del Estado para alojar servidores públicos, se podrá, por intermedio del ministro de Relaciones Exteriores, solicitar avalúos, en el país de origen, a una firma reconocida y calificada en dicha materia. Estos avalúos finales deberán ser ratificados por la Contraloría General de la República y por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En caso de los semovientes y bienes consumibles, el reglamento determinará el método para fijar su valor de mercado.”



### **DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE SEÑALAN COMO VULNERADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

Es el criterio de la demandante que el artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), vulnera el derecho fundamental de la propiedad privada consagrado en los artículos 47 y 48 de la Constitución Política, reconocido también en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La transgresión constitucional en la que se estima incurre el canon demandado de inconstitucional se invoca por el concepto de violación directa por comisión, respecto de ambos preceptos constitucionales.

El artículo 47 de la Constitución Nacional consagra textualmente que:

“Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.”

En lo que hace a este artículo 47, se indica que la violación directa por comisión se produce por razón de que “... a través de la norma demandada se está desconociendo una garantía claramente consagrada en la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en nuestro ordenamiento jurídico a través de la ley 15 de 208 de octubre de 1977, así como la protección que el Estado debe brindar a la misma, máxime que el Derecho de Propiedad es una de las piedras angulares de nuestro ordenamiento Constitucional y de Derecho Civil, así como una pieza fundamental del desarrollo socioeconómico de

nuestra nación.”

Luego de exponer toda una argumentación, sustentada en doctrina y jurisprudencia, la actora constitucional concluye en que el procedimiento establecido en el citado artículo 43 es “...rotundamente desfavorable para quien pretenda venderle al Estado, apartado a todas luces de la protección y reconocimiento de la propiedad privada y que mal podría considerarse como equitativo o justo.”

De otra parte, el artículo 48 de la Constitución Política determina que:

“Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.”



Afirma la demandante que la violación de este artículo se produce de manera directa por comisión, ya que, “... a través del nuevo procedimiento establecido en la norma demandada se desconoce un derecho instaurado en nuestra Carta Magna, como lo es una justa indemnización.”. Añade la actora que “...la justa indemnización debe de buscar un equilibrio entre el interés general y del propietario, afectando en la menor medida de lo posible, el derecho de propiedad del que gozan todas las personas, máxime que en los casos en que el Estado adquiere bienes inmuebles de particulares, estos deben enfrentar usualmente delaciones el proceso de cobro lo que produce una carga desproporcionada en perjuicio del particular, toda vez que por el carácter de urgencia de las actuaciones y proyectos del Estado, el mismo interviene y ocupa los bienes negociados sin haber cancelado la totalidad de la contraprestación que éste debe recibir, quedando en un estado de incertidumbre jurídica como resultado de la demora en los procesos, evento que en una equitativa negociación entre particulares es excepcional.”

#### **CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Este concepto está contenido en la Vista Número 378 de nueve (09) de abril

84

de dos mil diecinueve (2019), en la cual el Procurador de la Administración concluye en que **ES INCONSTITUCIONAL** únicamente el párrafo segundo del artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual se modifica el artículo 60 de la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006) de Contrataciones Públicas, ya que infringe los artículos 47 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá. Esta conclusión, en lo medular, fue motivada por el Procurador de la Administración en lo siguiente:

**“Se observa entonces que a nivel constitucional y convencional se protege la propiedad privada; la cual sólo puede ser perturbada por razones de orden público e interés social definidos en la Ley, a través del procedimiento de expropiación mediante juicio especial e indemnización.”**

En tal sentido, debemos destacar que el artículo 43 de la Ley 61 de 29 «sic» de septiembre de 2017, mediante la cual se modifica el artículo 60 de la Ley 22 de 2006, de Contrataciones Públicas, el cual hoy día corresponde al artículo 70 del Texto Único del referido régimen especial establece la forma en que se harán los **avalúos** en los casos de: 1) **bienes muebles o inmuebles que el Estado vaya a disponer**; 2) **bienes inmuebles que el Estado pretenda adquirir**; 3) en los casos de permuta y; 4) en los casos de los bienes ubicados en sedes diplomáticas o consulares o residencias del Estado para alojar servidores públicos.



Al respecto, debemos advertir que en cualquiera de los supuestos descritos la contratación del Estado con un particular, por regla general se materializará a través de un Contrato Público, es decir, de naturaleza administrativa, regido por la Ley 22 de 2006, de Contrataciones Públicas.

Sobre el particular, no debemos perder de vista que entre los principios que integran la referida Ley se encuentra el “Principio de Equilibrio Contractual”, el cual se encuentra recogido en el artículo 29 del Texto Único de La Ley 22 de 2006...

...

Lo anterior revela que aún existiendo una regulación especial en materia de contrataciones públicas que establece reglas y principios diferentes a las contrataciones civiles y mercantiles la **misma busca mantener el equilibrio económico entre la entidad pública contratante y los contratistas.**

En tal sentido, se advierte que en el segundo párrafo del artículo impugnado, establece una forma de avalúo distinta para cuando el Estado busque vender bienes muebles e inmuebles y cuando pretenda adquirir bienes inmuebles:

...

83

Como se puede observar el **valor de mercado del bien en el caso que el Estado pretenda vender** se determina por medio del promedio de las evaluaciones que efectúen un perito designado por el Ministerio de Economía y Finanzas y otro por la Contraloría General de la República.

Sin embargo, cuando el estado pretenda adquirir bienes inmuebles el avalúo se determinará con el promedio: a) del resultado obtenido con la fórmula anterior y; b) el valor del bien registrado ante la Autoridad Nacional de Administración de tierras; es decir, su valor catastral.

De lo anterior se desprende una desventaja para quienes tengan que vender bienes inmuebles al Estado, pues en la fórmula de cálculo del valor se utiliza como uno de los elementos para establecer el valor del bien el "valor catastral."

...

Como se observa al incluir el valor registrado ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, es decir, el "valor catastral" en la fórmula para establecer el valor del bien inmueble que el estado "pretenda" adquirir, se infringe el derecho de propiedad de quien venda al Estado, pues el **procedimiento para estimar el valor catastral de un inmueble sería la multiplicación del valor del mercado de la finca evaluada por el sesenta por ciento (60%).**

...

En consecuencia, **existe un desequilibrio en perjuicio de los propietarios particulares quienes no obtendrían un precio adecuado y justo por sus bienes inmuebles cuando el Estado sea el comprador, lo que, sin duda lesionaría su derecho a la propiedad consagrado en los artículos 47 y 48 de la Constitución Política de la República.**

...

Como se advierte, aun cuando el régimen de contratación pública revista un carácter especial, el mismo no puede desconocer condiciones mínimas de reciprocidad.

Adicionamos que, en ese régimen de prestaciones y contraprestaciones, tampoco se deben afectar derechos fundamentales; en este caso, el respeto a la propiedad privada, el cual, en la situación en estudio, se lesionaría al no obtener el propietario de un bien inmueble que el Estado pretenda adquirir un precio adecuado y justo por el mismo." «los énfasis que incluye esta transcripción pertenecen al texto original».

### ALEGATOS FINALES

Una vez agotado el trámite establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, que determina la publicación de edicto hasta por tres (3) días en un periódico de



24

circulación nacional, para que en el término de diez días, contado a partir de su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso, sólo la actora constitucional hizo uso de esta ventana de oportunidad, básicamente, reiterando los conceptos que vertió en su memorial de demanda, en sustento de la inconstitucionalidad que atribuye al artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017). Así, insiste en que esta norma conculca el derecho fundamental de la propiedad privada consignado en los artículos 47 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá, con lo cual, reitera que se declare su inconstitucionalidad y se restituya el texto contenido en el artículo 60 de la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006), previo a las modificaciones introducidas por el artículo 43 de la demandada Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

### CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

A esta parte, cuando ya se ha surtido el trámite de Ley para el conocimiento de las demandas de inconstitucionalidad, concierne al Pleno de la Corte Suprema de Justicia proceder con el escrutinio que exige la ponderación de la pretensión sometida a su consideración. Este ejercicio supone la confrontación del artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), que reformó el artículo 60 de la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006) que regula la Contratación Pública «hoy artículo 70 del Texto Único de uno (1) de marzo de dos mil dieciocho (2018), de la Ley N°22 de dos mil seis (2006), publicado en la Gaceta Oficial N°28483-B de catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)», objeto del presente proceso constitucional, a propósito de establecer los razonamientos que darán sustento a la decisión de fondo.

Se ha visto que, con su iniciativa constitucional, la demandante solicita que este Pleno declare la inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), mediante la cual se modifica la Ley

82

N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006), puesto que opina que el nuevo mecanismo que se introdujo para determinar el valor de los bienes inmuebles que pretenda adquirir el Estado, a través de la realización de un promedio entre el valor catastral que constare en la Autoridad Nacional de Tierras y los avalúos efectuados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, es un procedimiento, no sólo desfavorable, sino además, injusto para quien pretenda venderle al Estado, puesto que lesiona la seguridad jurídica que el Estado debe proporcionar a todos los particulares, sin distinción alguna, y violenta el derecho a la propiedad privada que tienen estos particulares, tutelado a nivel constitucional y por vía convencional.

A juicio de la actora constitucional, la disposición que acusa de inconstitucional infringe los artículos 47 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá. Por el artículo 47 se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales. A través del artículo 48 se reconoce que la propiedad privada implica obligación para su dueño por razón de la función social que debe llenar; por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, y que puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.

Así, la propiedad privada está reconocida «y se garantiza» como un derecho fundamental, bajo el Título III que consagra los Derechos Individuales y Sociales, con imposición a su titular de ciertas obligaciones, con vista de la función social que «la propiedad privada» debe observar, contemplando además la posibilidad que se produzca su expropiación, por un tema de utilidad pública o interés social, previo juicio especial e indemnización.

En el artículo 337 del Código Civil, el legislador patrio definió la propiedad privada como el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley, y, en el artículo siguiente, en concordancia con lo estatuido por la Constitución Nacional, determinó que nadie podrá ser privado de su

SS

propiedad sino por autoridad competente y graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.

De esta suerte, se tiene que el derecho de propiedad supone, para el titular, el ejercicio de facultades esenciales de uso, goce y disposición, con arreglo a la Ley. Esta última facultad es la que cobra relevancia de cara al análisis que, en la presente causa, exige el determinar si la disposición acusada transgrede, o no, el texto constitucional que consagra el derecho fundamental a la propiedad privada, como quiera que está directamente vinculada a la posibilidad que tiene el propietario para transferir o transmitir el derecho real que ejerce sobre el bien que le corresponde en tal propiedad, con la expectativa legítima de esperar, a cambio, recibir un precio justo, que no represente una disminución irrazonable e injustificada en su patrimonio. De modo que, ninguna persona puede ser privada de sus bienes, salvo que se produzca el pago de una indemnización «precio» justo.

Estima el Pleno que el artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), que modificó el artículo 60 de la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006) «artículo 70 del Texto Único», al introducir en el párrafo segundo un procedimiento para determinar el valor de bienes inmuebles que el Estado pretenda adquirir, por el cual debe establecerse como precio a pagar, el promedio entre el valor de mercado, obtenido de avalúo realizado por peritos designados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, y el valor del bien registrado ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras «el valor catastral», sí vulnera los artículos 47 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá, como quiera que, directamente, desconoce la expectativa que legítimamente tendría un propietario que transmite su derecho de propiedad privada, en ejercicio de su facultad de disposición, en cuanto a recibir un precio justo y acorde con el valor comercial que, normalmente, tendría su bien «en este caso inmueble» en el mercado, con independencia de que el

89

adquirente sea el Estado «y aún cuando la compra se efectúe con fondos del Estado» o un particular.

En suma, con lo dispuesto en el segundo párrafo del aludido artículo 43, se genera un desequilibrio en detrimento del derecho fundamental a la propiedad privada, con incidencia directa en la facultad de disposición, lo que es contrario al texto de la Carta Fundamental de la República de Panamá, contenido en los artículos 47 y 48.

La transgresión identificada se magnifica si se toma en cuenta el desequilibrio económico que, ciertamente, causará, en la esfera de las relaciones contractuales de los particulares con el Estado, el que, para el caso que sea este último quien vaya a disponer de su propiedad privada sobre un inmueble, se reconozca el valor de mercado, sin introducirle disminuciones por virtud de la consideración del valor catastral para obtener un promedio, lo que sí se ha concebido para el supuesto de que sea el Estado el que pretenda adquirir bienes inmuebles.

Resulta de relevancia el hecho de que la Ley de Contratación Pública prevea en su articulado el principio del equilibrio económico del contrato público. El canon correspondiente es del tenor siguiente:

“Artículo 29. Equilibrio económico del contrato. En los contratos públicos se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas debidamente sustentadas y probadas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos que sean necesarios para restablecer el equilibrio económico, incluyendo montos, condiciones, forma de pago de gastos adicionales y reconocimiento de costos financieros, si a ello hubiera lugar, en la forma prevista en la modificación del contrato, cuyo pago adicional, si lo hubiera, se realizará de la manera que se establezca en el contrato modificado y de acuerdo con las disposiciones sobre erogaciones previstas en el Presupuesto General del Estado.

El equilibrio económico al que se refiere este artículo no comprenderá, en ningún caso, la modificación de las cláusulas del



90

contrato celebrado con el Estado para conseguir la equiparación de las condiciones y los términos de la contratación. En consecuencia, queda eliminada toda forma de equiparación para garantizar la competitividad y el desarrollo de obras y actividades, así como para la prestación de servicios a través de normas uniformes, claras y transparentes en concordancia con este principio.”

La Ley N°66 de diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017), que modifica artículos del Código Fiscal, en materia de impuesto de inmuebles, y dicta otras disposiciones, adicionó al artículo 768 del Código Fiscal el párrafo 1 en el que se determina que:

**“PARÁGRAFO 1. El valor catastral de un bien inmueble será la estimación de la base imponible para la determinación del impuesto de inmuebles, el cual será establecido por la Dirección de Información Catastral y Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras mediante avalúos de oficio.**

**El procedimiento para estimar el valor catastral de un inmueble será la multiplicación del valor de mercado de la finca avaluada por el 60%.** Para estimar el valor de mercado al momento de realizar el avalúo, se tomarán en cuenta factores como:

1. Oferta.
2. Localización
3. Uso de suelo, ya sea comercial, residencial, industrial, agropecuario o institucional.
4. Topografía
5. Frente
6. Fondo
7. Forma
8. Drenaje
9. Elementos ambientales
10. Elementos sociales” «énfasis suplido por el Pleno».



Así, introducir en la fórmula de avalúo de un bien inmueble que pretenda adquirir el Estado el valor catastral que figura en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, trae como consecuencia una desmejora automática, violatoria del derecho fundamental a la propiedad privada, del valor del bien inmueble objeto de la transacción de compraventa habida cuenta que, este valor catastral, necesariamente, siempre estará por debajo «en un 60%, de acuerdo con el párrafo 1 arriba transcrito», del valor promedio de mercado de los avalúos que realicen los peritos del Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la

91

República. No puede soslayarse que el valor catastral no es más que un valor de naturaleza administrativa, y de carácter tributario, que tiene por propósito el establecer el importe que deberá pagarse a la entidad recaudadora en concepto de impuesto de inmueble, y nada más.

Concluyéndose en la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), esta declaratoria, inexorablemente trae consigo que, lo allí estatuido, quede sustraído del plexo normativo de la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006), con efectos *erga omnes* y a futuro.

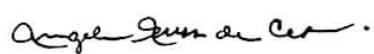
**PARTE RESOLUTIVA**

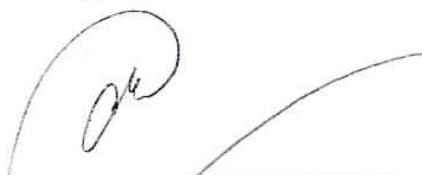
En mérito de lo expuesto el **PLENO de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el párrafo segundo del artículo 43 de la Ley N°61 de veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), que modificó el artículo 60 de la Ley N°22 de veintisiete (27) de junio de dos mil seis (2006) «actual artículo 70».

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial,



  
MGDA. MARIA EUGENIA LOPEZ ARIAS

  
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

  
MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

  
MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

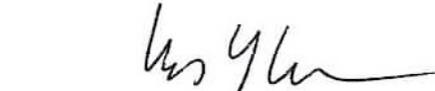
  
MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

  
MGDO. RAFAEL MURGAS TORRAZZA

  
MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA

  
MGDO. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

  
MGDO. LUIS R. FÁBREGA S.

  
LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL



SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 16 días del mes de Julio  
de 20 20 a las 8:51 de la mañana  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

  
Firma del Notificado  
*Procurador de la Administración*

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

Panamá 28 de agosto de 20 20

  
Secretaria General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General  
Corte Suprema de Justicia

33

Entrada No. 457-19.

ONENTE: MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RICARDO STEVENS, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA EXPRESIÓN "PRIVILEGIO" CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 247 Y 255 DEL DECRETO EJECUTIVO 640 DE VEINTISIETE (27) DE DICIEMBRE DE DOS MIL SEIS (2006).



REPUBLICA DE PANAMA  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO



Panamá, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la demanda de inconstitucionalidad promovida por el Licenciado Ricardo Stevens, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional la expresión "privilegio" contenida en los artículos 247 y 255 del Decreto Ejecutivo 640 de veintisiete (27) de diciembre de dos mil seis (2006), que expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá.

Una vez admitida la demanda, se corrió traslado al Procurador de la Administración y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de alegatos.

**LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

Como viene dicho, la demanda de inconstitucionalidad incoada busca que se declare inconstitucional la expresión "privilegio" que se encuentra en los artículos 247 y 255 del Decreto Ejecutivo 640 de veintisiete (27) de diciembre de dos mil seis (2006), de cuyo tenor se da cuenta a continuación:

"Artículo 247. La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre evaluará el puntaje anual acumulado de cada conductor para determinar si su comportamiento en la vía pública resulta seguro para el resto de los conductores, propietarios y ciudadanos en general. El sistema de puntos permite calificar técnicamente el comportamiento de las personas en su cotidiano conducir, e identificar aquellas que deben ser sancionadas con la suspensión del privilegio de conducir y la obligación de asistir a cursos de educación vial".

"Artículo 255. El conductor que sea sorprendido realizando competencia de velocidad o de aceleración ("regatas") en las vías públicas, según lo dispuesto en el inciso "c" del Artículo 185, será sancionado dependiendo de la reincidencia en la violación:

Sanciones por aplicar	Violación de la prohibición		
	Primera Vez	Segunda Vez	Tercera Vez
Monto de la multa	B/2,500.00	B/3,500.00	B/5,000.00
Suspensión de la licencia	6 meses	1 año	Cancelación definitiva
Otros	Asistencia a seminarios y charlas según el tipo de intoxicación		

Cuando el conductor infractor sea menor de edad, se impondrá la multa por filiación a su padre, madre o aquella persona que ostente la guarda y crianza.

En los casos de conductores menores de edad con permiso de conducir, se les suspenderá el **privilegio** hasta tanto cumplan la mayoría de edad.

En estos casos, el vehículo retenido según lo dispuesto en el Artículo 11, será inspeccionado a costo de los propietarios por un agente debidamente autorizado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para verificar si el vehículo (automóvil o motocicleta) tiene alguna modificación en su máquina, a fin de que vuelva a obtener las características originales de fábrica.

Para solicitar la reactivación y devolución una vez concluya la suspensión de la licencia de conducir, el conductor deberá:

- a. Encontrarse paz y salvo con la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y
- b. Presentar el vehículo ante la Autoridad del Tránsito y Transporte para su inspección final" (El resaltado es del Pleno, corresponde a la expresión demandada).

### FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

Señala el promotor constitucional que el Órgano Ejecutivo a través del entonces Ministerio de Gobierno y Justicia, promulgó el Decreto Ejecutivo 640 de veintisiete (27) de diciembre de dos mil seis (2006), conocido como Reglamento de Tránsito.

Advierte que en los artículos 247 y 255 de dicho Reglamento, se tiene la conducción de vehículos por las vías públicas, como un privilegio.

Considera el demandante que ese llamado privilegio atenta contra el derecho de libre tránsito como derecho fundamental y constitucional.

### DISPOSICIONES Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES ALEGADAS

El demandante aduce como norma violada el artículo 27 de la Constitución Política. En este sentido, sostiene que los artículos 247 y 255 del Reglamento de Tránsito en su redacción dejó de considerar el significado y alcance del derecho constitucional al libre tránsito al reducirlo a la categoría de privilegio. Plantea que estas normas no tomaron en cuenta que conducir es una extensión de la libertad de tránsito y alude a una cita de la obra Derecho Constitucional del Dr. César A. Quintero, que en virtud de la libertad de tránsito "una persona es libre de ir de un punto a otro, ya sea a pie o bien utilizando cualquier medio de transporte personal o colectivo".

Estima en atención a la cita transcrita que la libertad de tránsito no es un privilegio sino un derecho fundamental, que en palabras del doctor Quintero "se refiere a todo medio o forma de locomoción, o sea, a cualquier manera de moverse de un punto a otro".

Indica que las normas acusadas no consideraron que la conducción de vehículos como la de semovientes, naves acuáticas y aéreas, son medios accesorios para la realización del tránsito como modalidad del derecho a locomoción y como tales siguen la suerte de lo principal.

Según alega, estos preceptos tampoco estimaron que la situación de privilegio es una excepción preferencial como ocurre con el crédito hipotecario frente a los créditos comunes, en la exoneración del pago de los tributos de importación de vehículos para diputados, con las



contribuciones obligadas para la población en general y en las filas especiales para personas de la tercera edad, embarazadas o con discapacidad.

Advierte el accionante que sólo hay dos (2) maneras de conducir vehículos, una: siguiendo todas las normas de conducción; y la otra: la que pueden hacer los conductores de los vehículos en los que viaja el Presidente de la República, Vicepresidentes y Ministros de Estado, acompañados por vehículos de escolta con señales acústicas y luminosas intermitentes, en cuyo supuesto también encajan la Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos y el Sistema Nacional de Protección Civil, dado que éstos en caso de emergencia, socorro o cuando atienden un llamado de emergencia o transportan enfermos o heridos a centros de atención médica, tienen preferencia siempre que vayan con las señales acústicas y/o luminosas intermitentes como lo establece el artículo 156 del Reglamento de Tránsito. Afirma el accionante que en los casos señalados sí se reconoce un privilegio en cuanto a la preferencia en el uso de la vía pública, pero cuando se trata de la conducción de la población general no hay privilegio alguno, sino el ejercicio de un derecho constitucional.



### OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración por medio de la Vista No.1041 de tres (3) de octubre de dos mil diecinueve (2019) emitió concepto con relación a la demanda de inconstitucionalidad en cuestión (Fs.10-22).

En lo medular, el representante del Ministerio Público dijo lo siguiente:

"Como hemos expresado, la pretensión del accionante tiene como objetivo, se declare la inconstitucionalidad de la palabra "privilegio" utilizada en los artículos 247 y 255 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, por reducir a un privilegio el derecho constitucional al libre tránsito.

En ese sentido, y a fin de lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, este Despacho considera necesario definir el concepto de "privilegio" mismo que, tal como lo expresa el Diccionario Jurídico General, Tomo 3 de Rafael Martínez Morales, (pág. 938) señala:

"Privilegio: 1. Prerrogativa. 2. Trato preferencial, favorable, que se da a una persona o región. Generalmente es algo indebido o inmoral, excepto en el derecho internacional".

En ese mismo orden de ideas, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, edición tricentenario, actualización 2018, define la palabra "privilegio" de la siguiente manera:

"Privilegio:

Del lat. *privilegium*.

1. m. Exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia.
2. m. Documento en que consta la concesión de un privilegio."

Visto lo anterior, es obligatorio remitirnos al artículo 19 de nuestra Carta Constitucional, contenida en el Título III, referente a los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, el cual, si bien no fue aludido por el activador constitucional, guarda relación con el concepto objeto de estudio, al referirse a los "fueros y privilegios", y señala:

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

36

El accionante indica que la palabra "privilegio" viola el artículo 27 de la Constitución, pero antes de entrar al análisis del cargo de Inconstitucionalidad, este Despacho considera pertinente tener en cuenta el verdadero sentido y alcance del artículo 19 de la Constitución Política, que no fue aludido por el demandante como infringido, no obstante, es base fundamental en el tema objeto de análisis y en tal sentido la Corte Suprema de Justicia, en pleno, en su Sentencia de 2 de enero de 1985, ha explicado lo siguiente:

"Obsérvese que la norma constitucional habla 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 la 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)."

Dentro del contexto anteriormente expresado, la Corte Suprema de Justicia, en pleno, en su Sentencia de 27 de junio de 1996, igualmente expresó:

"También indica el Dr. César Quintero que: ...

La Corte ha sostenido de manera uniforme que esta norma sólo puede ser atacada de inconstitucional si favorece a determinada persona, a título personal e individual. La Corte en sentencia del 28 de diciembre de 1993, al analizar el artículo 19, se refiere a la obra del Doctor César Quintero, Derecho Constitucional, y en su parte medular expone lo siguiente:

Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término.

El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.

Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias."

Para esta Procuraduría resulta necesario hacer esta introducción jurisprudencial; ya que el accionante ha incurrido en un error al señalar que la palabra "privilegio de manera independiente o por sí sola" dentro de las normas acusadas, se refiere a que conducir un vehículo, se interpretaría como algún tipo de discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, cuando ello no es así, que tiene una connotación general.

Por consiguiente, la situación que describe el demandante como infractora del Estatuto Fundamental al señalar que el uso de la palabra "privilegio" en las normas 247 y 255 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, no es más que una opinión alejada de la correcta interpretación del artículo 19 de la Constitución Política.

En este escenario, y luego del análisis de la figura del "privilegio", coincidimos que el hecho de conducir un vehículo, no constituye una "distinción" o una "condición de ventaja" de unas personas sobre otras iguales, y bajo ese mismo criterio, resulta pertinente que este Despacho se refiera al contenido del Decreto Ejecutivo 640 del 27 de diciembre de 2006, que adopta el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, de manera particular haciendo referencia al artículo 3, el artículo 109 y el artículo 113 del mencionado reglamento:

"Artículo 3. Para la aplicación e interpretación de presente Reglamento, se tomarán como base sustentadora las siguientes definiciones:

...

- Conductor: Persona habilitada, capacitada técnicamente, quien mantiene el dominio físico de los controles del vehículo mecánico en cualesquiera de sus modalidades.
- Licencia de conducir: Documento de carácter personal e intransferible, expedido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre que autoriza a una persona a conducir vehículos en el territorio nacional.

...

- Tránsito: Circulación de personas, animales o vehículos por una vía pública o privada abierta al público.

..."

"Artículo 109. Los panameños y los extranjeros con residencia autorizada en la República de Panamá, mayores de dieciocho (18) años, podrán obtener una licencia de conducir vehículos, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el presente reglamento."

"Artículo 113. Los aspirantes que soliciten una licencia de conducir deberán cumplir con los requisitos que se indican a continuación:

- a. Para optar por primera vez por una licencia Tipo 'A', 'B', 'C' y 'D':
  - a.1 Someterse a exámenes teóricos y prácticos de acuerdo al procedimiento establecido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre. a.2 Presentar tipo de sangre (sic).
  - a.3 Someterse a exámenes auditivos y visuales.
  - a.4 Tomar el curso de capacitación dictado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre o su agente autorizado, en el que se acredite que el aspirante es apto para conducir el tipo de vehículo correspondiente a la solicitud.
- b. Para optar por primera vez por una licencia Tipo 'E1', 'E2' y 'E3':
  - b.1 Ser panameño.
  - b.2 Tener como mínimo dos (2) años de experiencia con licencias tipo 'C' ó 'D'.
  - b.3 No haber acumulado más de treinta y cinco (35) puntos por infracciones de tránsito en los dos (2) años anteriores a la solicitud.
  - b.4 Someterse a exámenes teóricos y prácticos de acuerdo al procedimiento establecido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.
  - b.5 Certificado médico de salud física y mental.
  - b.6 Resultado negativo en el examen sobre consumo de estupefacientes.
  - b.7 Certificado de aprobación del curso especializado para operadores del transporte público de pasajeros expedido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre o agente autorizado, en el que se acredite que el aspirante es apto para conducir el tipo de vehículo correspondiente a la solicitud.
- c. Para optar por primera vez por la licencia Tipo 'F' e 'I':
  - c.1. Tener como mínimo dos (2) años de experiencia con licencia Tipo 'C' ó 'D'.
  - c.2 No haber acumulado más de treinta y cinco (35) puntos por infracciones de tránsito en los dos (2) años anteriores a la solicitud.
  - c.3 Someterse a exámenes teóricos y prácticos de acuerdo al procedimiento establecido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.
  - c.4 Resultado negativo en el examen sobre consumo de estupefacientes.
  - c.5 Someterse a los exámenes auditivos y visuales.
  - c.6 Curso de capacitación brindado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre o su agente autorizado, en el que se acredite que el



38

aspirante es apto para conducir el tipo de vehículo correspondiente a la solicitud.

c.7 Certificado médico de salud física y mental.

d. Para optar por primera vez por la licencia Tipo 'G' y 'H':

d. Para optar por primera vez por la licencia Tipo 'G' y 'H':

d.1 Tener como mínimo dos (2) años de experiencia con licencia Tipo 'F'.

d.2 No haber acumulado más de treinta y cinco (35) puntos por infracciones de tránsito en los dos (2) años anteriores a la solicitud.

d.3 Someterse a exámenes teóricos y prácticos de acuerdo al procedimiento establecido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

d.4 Resultado negativo en el examen sobre consumo de estupefacientes.

d.5 Someterse a los exámenes auditivos y visuales.

d.6 Curso de capacitación brindado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre o su agente autorizado, en el que se acredite que el aspirante es apto para conducir el tipo de vehículo correspondiente a la solicitud.

e. Para la renovación de la licencia Tipo 'A', 'B', 'C' y 'D', los conductores se someterán al escrutinio de su historial de infracciones y a los exámenes auditivos y visuales.

f. Para la renovación de la licencia Tipo 'E1', 'E2', 'E3', 'F', 'G', 'H' e 'I', los conductores se someterán al escrutinio de su historial de infracciones, a los exámenes auditivos, visuales y sobre consumo de estupefacientes.

Parágrafo: Los exámenes de laboratorios sobre tipo de sangre y consumo de estupefacientes y los exámenes auditivos y visuales especificados en este artículo, deben ser practicados por agentes autorizados por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre."

Luego de analizado el contenido del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, que adopta el Reglamento de Tránsito de la República de Panamá, en el desarrollo de su contenido y sentido, se evidencia que no se hace referencia a que el conducir vehículos, sea considerado un "privilegio", se observa que solo los artículos 247 y 255 del mismo cuerpo legal, hacen mención a dicha palabra, pero sin favorecer o desfavorecer a ninguna persona en su sentido jurídico, es decir, que no se produce ningún daño o viola algún derecho constitucional de un grupo de personas en contraposición a otro en igualdad de condiciones.

En consecuencia, los cargos de infracción aducidos por el actor no se corresponden con el Principio de Evidencia en materia constitucional, el cual en nuestro medio ha sido planteado de la siguiente de manera:

"El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tiene en Panamá, de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, la misión de guardar la integridad de la Constitución. Ello significa que, cuando por medio de cualquier vía del proceso constitucional, se impugne una norma o un acto como inconstitucional, la Corte deberá confrontar el texto de la norma o acto acusado con la disposición constitucional que se estima infringida y por los motivos que se alegan como causantes de la violación. Esa violación tiene que ser clara y sin lugar a dudas de ninguna naturaleza, después de un análisis jurídico exhaustivo del problema de derecho planteado.

En un fallo de 5 de diciembre de 1994, en una demanda de inconstitucionalidad contra una sentencia del Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia dijo:

'Cabe tener en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad se rige por el principio de evidencia, en virtud del cual para que proceda una declaratoria de inconstitucionalidad de la ley, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad, impugnados por razones de forma o de fondo, es necesario que se quebranten las normas constitucionales de una manera clara, notoria, precisa e indudable, que la violación emerja de manera evidente e incontestable, más allá de todo reparo o duda razonable.'

...



39

Por tanto cuando existan dudas sobre la constitucionalidad de la ley o no emerge de una manera clara la infracción alegada, el deber de la Corte es mantener la constitucionalidad de la ley." (Molino Mola, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. En un estudio de Derecho Comparado. Cuarta Edición Actualizada. 2011. Página 104 y 105). (La negrita es nuestra).

Por último, esta Procuraduría disiente de lo expresado por el activador constitucional, puesto que de una lectura completa de las normas en las que se encuentra inserta la palabra acusada, no se puede inferir, como éste lo afirma, que el derecho constitucional de libre tránsito se reduce a un privilegio, como una gracia conferida por el reglamento. En todo caso, el llamado de atención que el recurrente hace en tal sentido se aleja del texto legal y, en su lugar, guarda relación con lo que, según él expresa, constituye un privilegio y no un derecho; es decir, se trata de una interpretación que hace el activador constitucional.

Examinado el contenido y alcance normativo de la palabra impugnada observamos que la misma de ninguna manera lesionan el derecho de tránsito establecido en el artículo 27 de la Carta Política; ya que la finalidad de las normas en que se encuentran insertas la palabra "privilegio" busca la suspensión del derecho a conducir, por infringir de manera grave el Reglamento de Tránsito, lo que variaría de eliminar el término "privilegio".

### CONSIDERACIONES DEL PLENO

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a este tipo de negocios, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo.

Como se ha visto, el demandante tacha de inconstitucional la expresión "privilegio" inserta en los artículos 247 y 255 del Decreto Ejecutivo 640 de veintisiete (27) de diciembre de dos mil seis (2006). A su juicio, esta expresión viola el artículo 27 de la Constitución Política, pues estima que la conducción de vehículos no supone un privilegio, sino el ejercicio del derecho de libre tránsito y locomoción.

Señala el accionante que existen dos maneras de conducir vehículos: 1) siguiendo todas las normas de conducción; y 2) aquella que efectúan los conductores de los vehículos de autoridades como el Presidente de la República, Vicepresidente y Ministros de Estado, quienes gozan del privilegio de tener preferencia de paso, el cual, también tienen la Policía Nacional, el Cuerpo de Bomberos, el Sistema Nacional de Protección Civil y ambulancias, cuando se trata de una emergencia, socorro o transporte de personas enfermas o heridas, y siempre que conduzcan con las señales acústicas y/o luminosas intermitentes según lo dispuesto en el artículo 156 del Reglamento de Tránsito.

Por su parte, el Procurador de la Administración considera que la palabra "privilegio" no genera una distinción entre unas personas sobre otras por el hecho de conducir un vehículo. Descarta que la expresión produzca daño o viole algún derecho constitucional o que suponga la reducción del derecho de libre tránsito a algo parecido a una gracia conferida, como alegó el accionante.

En su opinión, lo argumentado por el proponente no es más que una interpretación propia, alejada del texto legal, por lo que solicita que se declare que no es inconstitucional la expresión impugnada.

40

Conocido los argumentos del demandante y del Procurador de la Administración, procede el Pleno a dilucidar la controversia constitucional planteada.

A tal efecto, veamos primero la norma constitucional que se aduce violada, esto es, el artículo 27 de la Constitución Política.

Esta disposición consagra que: "Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las Leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración". (El subrayado es nuestro).

Como se aprecia, la norma constitucional garantiza la libertad de tránsito, al mismo tiempo que dispone que el límite en el ejercicio de esta libertad, se atiene a lo que dispongan las Leyes o reglamentos de tránsito, entre otras.

En igual sentido, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce en su numeral uno (1) y tres (3) respectivamente, que: "Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo..." y que el ejercicio de este derecho "...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 el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás". (Subrayado es del pleno)

En el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también se proclama en sus numerales uno (1) y dos (2) que: "Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él...", y que: "Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto". (Subrayado es del pleno)

Las normas señaladas ponen de relieve que bajo la garantía de la libertad de tránsito, las personas pueden libremente circular por el territorio nacional, sin más limitación que la que establezca la Ley y los reglamentos siempre que estén orientados a prevenir infracciones, proteger la seguridad, el orden y la salud pública, así como los derechos y libertades de terceros.

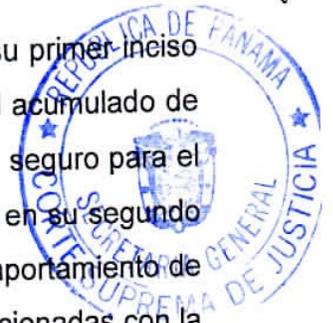
Teniendo por marco lo anterior, examinemos ahora las normas legales en donde se encuentra la expresión demandada.

En ese sentido, vemos que los artículos 247 y 255 del Decreto Ejecutivo 640 de 2006 forman parte del Capítulo I sobre las Sanciones por Infracciones de Tránsito, en donde se regulan las multas aplicables a cada infracción de tránsito y los puntos que se acumulan y registran al historial del conductor por cada infracción cometida.



41

En particular, el artículo 247 del Reglamento de Tránsito establece en su primer inciso que la "Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre evaluará el puntaje anual acumulado de cada conductor para determinar si su comportamiento en la vía pública resulta seguro para el resto de los conductores, propietarios y ciudadanos en general". Mientras que en su segundo inciso, señala que: "El sistema de puntos permite calificar técnicamente el comportamiento de las personas en su cotidiano conducir, e identificar aquellas que deben ser sancionadas con la suspensión del privilegio de conducir y la obligación de asistir a cursos de educación vial". (el subrayado es del pleno).



Así se desprende de la redacción de la norma, que pasamos a transcribir para su mejor entendimiento:

"Artículo 247. La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre evaluará el puntaje anual acumulado de cada conductor para determinar si su comportamiento en la vía pública resulta seguro para el resto de los conductores, propietarios y ciudadanos en general. El sistema de puntos permite calificar técnicamente el comportamiento de las personas en su cotidiano conducir, e identificar aquellas que deben ser sancionadas con la suspensión del privilegio de conducir y la obligación de asistir a cursos de educación vial" (subrayado del Pleno).

Como queda visto, el artículo 247 lo que establece es la competencia de la autoridad de tránsito respecto a la evaluación del puntaje anual acumulado de cada conductor y señala como objetivo de la evaluación determinar e identificar el comportamiento del conductor que no sea segura para el resto de conductores, propietarios y ciudadanos en general y, que por ende, dé lugar a la imposición de la sanción de suspensión y la obligación de asistir a cursos de educación vial.

Por su parte, el artículo 255 del Reglamento de Tránsito dispone el régimen de sanciones aplicables al conductor que sea sorprendido realizando competencias de velocidad o de aceleración en la vía pública ("regatas") y preceptúa que cuando el conductor incurso en este tipo de infracción sea menor de edad, la sanción involucra la multa por filiación a uno de sus padres o a quien ostente la guarda y crianza y, que tratándose de "conductores menores de edad con permiso de conducir, se les suspenderá el privilegio hasta tanto cumplan la mayoría de edad".

Ahora bien, bajo el entendimiento del contexto mencionado, no puede el Pleno considerar que el vocablo "privilegio" que aparece en el segundo inciso del artículo 247 y en el cuarto párrafo del artículo 255 del Reglamento de Tránsito Vehicular, suponga la creación de una distinción o que pueda suponer la existencia de una prerrogativa o ventaja en detrimento de la libertad de tránsito.

Por el contrario, la connotación que en dichos preceptos se le da a la expresión "privilegio", antes que sentar una diferencia entre quienes son conductores y quienes no, lo que hace es resaltar que una de las consecuencias que puede resultar de la evaluación del puntaje anual acumulado por el conductor infractor y del hecho de que un menor de edad con permiso

42

de conducir sea sorprendido realizando regatas, es la aplicación de la sanción de suspensión como medida aflictiva que recae sobre la autorización conferida por la autoridad a favor de quienes hayan cumplido con los requisitos legales necesarios para la obtención de la misma.

En este caso, la sanción de suspensión no implica otra cosa que la suspensión de la licencia de conducir, tal y como lo prevé el literal e) y el i) del artículo 120 del Decreto Ejecutivo 640 de dos mil seis (2006):

"Artículo 120. La licencia de conducir se suspenderá:

- a. Por disposición de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, basada en imposibilidad transitoria física o mental para conducir, diagnosticada en un certificado médico emitido por el Instituto de Medicina Legal.
- b. Por decisión judicial.
- c. Por disposición de la autoridad competente en los casos donde haya lesiones de gravedad o muerte y se presenten indicios de irresponsabilidad por parte del conductor.
- d. Por conducir en estado de embriaguez comprobada o intoxicación por estupefacientes determinado por la autoridad competente.
- e. Por realizar competencias de velocidad o de aceleración ("regatas") en las vías públicas.
- f. Por darse fuga cuando esté involucrado en un accidente de tránsito.
- g. Por prestar el servicio de transporte público con vehículo no autorizado por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.
- h. Por no cumplir la sanción impuesta por una falta cometida en un período de treinta (30) días, ya sean boletas por infracciones de tránsito o multas de Juzgados de Tránsito.
- i. Por acumulación de treinta y cinco (35) o más puntos en un período continuo de doce (12) meses, de acuerdo a lo establecido en el presente Reglamento" (subrayado es del Pleno).

Siendo que en las normas aludidas se utiliza la expresión "privilegio" para denotar que la suspensión que procede en los casos señalados, es la suspensión de la licencia de conducir, es evidente que no se trata de una palabra constitucionalmente perniciosa para el libre ejercicio de la libertad de tránsito o circulación.

Esta libertad como hemos dicho, puede ser restringida o limitada conforme a la Ley y los reglamentos cuando sea necesario prevenir infracciones, proteger la seguridad, el orden y la salud pública, así como los derechos y libertades de terceros, que es justamente lo que hacen las normas del Reglamento de Tránsito al sancionar conductas como las que hemos examinado, con miras a procurar la seguridad de las personas en la vía pública.

Por lo tanto, para el Pleno la suspensión de la licencia de conducir cuando el conductor se encuentra incurso en alguno o algunos de los supuestos señalados, es una limitación válida conforme a la Constitución, pero valga aclarar, no es a una limitación al ejercicio de la libertad de tránsito en sí, sino una restricción a la licencia de conducir como instrumento que habilita el uso de una modalidad de medios mediante los cuales es posible transitar y/o circular en el territorio nacional.

Por todo lo anterior, el Pleno desestima el cargo de violación endilgado contra la palabra "privilegio" contenida en los artículos 247 y 255 del Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, y, en consecuencia, procede a declarar que no es inconstitucional.

43

**PARTE RESOLUTIVA**

Por todo lo antes expuesto, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la expresión "privilegio" contenida en los artículos 247 y 255 del Decreto Ejecutivo 640 de veintisiete (27) de diciembre de dos mil seis (2006), que expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá.

Notifíquese, Comuníquese y Publíquese,-



*[Signature]*  
MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

*[Signature]*  
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

*[Signature]*  
MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

*[Signature]*  
MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

*[Signature]*  
MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

*[Signature]*  
MGDO. RAFAEL MURGAS TORRAZZA

*[Signature]*  
MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA

*[Signature]*  
MGDO. SECUNDINO MENDIETA

*[Signature]*  
MGDO. EFRÉN C. TELLO C.

*[Signature]*  
LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL  
Panamá, 26 de agosto de 2020  
*[Signature]*  
SECRETARIA GENERAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General  
Corte Suprema de Justicia

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 30 días del mes de Septiembre  
de 20 20 a las 2:48 de la mañana  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.  
*[Signature]*  
Firma del Notificado