

del Acuerdo No. 26 de 26 de junio de 1991, proferido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito,

Notifíquese y Cúmplase,

ARTURO HOYOS

WINSTON SPADAFORA FRANCO

ADAN ARNULFO ARJONA L.

JANINA SMALL
Secretaria

**ENTRADA N° 165-2001
(De 30 de enero de 2002)**

MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS ENT. N° 165-2001
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por la firma Molino y Molino, en representación del HYETTE CORPORATION, S.A., para que se declaren nulos por ilegales los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N°73 de 10 de abril de 1997, dictado por conducto del Ministro de Gobierno y Justicia, por el cual se reglamenta la Ley 31 de 8 de febrero de 1996, que dicta normas para la regulación de telecomunicaciones.

REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, treinta (30) de enero de dos mil dos (2002).-

VISTOS:

La firma Molino y Molino, actuando en representación de HYETTE CORPORATION, S.A., ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, con el objeto de que se declare que son nulos por ilegales, los artículos N° 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N°73 de 10 de abril de 1997, dictado por conducto del Ministro de Gobierno y Justicia, por el cual reglamenta la Ley 31 de 8 de febrero de 1996, que dicta normas para la regulación de telecomunicaciones, que dice:

**MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA
DECRETO EJECUTIVO N°73
(De 9 de abril de 1997)**

"POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 31 DE 8 DE FEBRERO DE 1996, POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA REGULACION DE TELECOMUNICACIONES EN LA REPUBLICA DE PANAMA"

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
en uso de sus facultades legales
CONSIDERANDO:

Que, la Administración Pública tiene como finalidad inmediata, la de satisfacer las necesidades colectivas mediante el establecimiento de normas que permitan a la comunidad recibir con tarifas bajas la prestación eficiente y el mejoramiento de la calidad del servicio pública telecomunicaciones;

Que, es política del Estado en materia de telecomunicaciones promover que todos los concesionarios presten estos servicios conforme a los principios de tratamiento igual entre usuarios, en circunstancias similares, y de acceso universal asegurando la continuidad, calidad y eficiencia en todo el territorio de la República de Panamá, como también garantizar el desarrollo de la leal competencia entre los concesionarios de los servicios que se otorguen en régimen de competencia;

Que, le corresponde al Estado promover la expansión y modernización de la Red Nacional de Telecomunicaciones y el desarrollo de nuevos servicios, tanto en las áreas urbanas como en las rurales;

Que, de acuerdo a los principios jurídicos y normas establecidas en la Ley N°31 de 8 de febrero de 1996, que rigen la prestación de los servicios de telecomunicaciones, es atribución del Estado, regular, ordenar, fiscalizar y reglamentar eficazmente la operación y administración de los servicios de telecomunicaciones.

DECRETA:

TITULO I

DE LAS DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo I:....

TITULO X:
DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 313: El que promueva, mercadee o revenda servicios de telecomunicación Tipo A sin concesión propia y autorización previa del concesionario cuya capacidad revende será sancionado con una multa entre B/.250,000.00 y B/1,000.000.00.

Artículo 314: EL que promueve, mercadee o revenda servicios de telecomunicación Tipo B de uso comercial sin concesión propia y autorización previa del concesionario cuya capacidad revende será sancionado con una multa entre B/100,000.00 y B/250,000.00.

I. La pretensión y su fundamento.

En la demanda se formula pretensión consistente en una petición dirigida a la Sala Tercera, con el objeto de que se declare que son nulos, por ilegales, los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N°73 de 10 de abril de 1997, expedido por el Organo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, Decreto que reglamenta la Ley 31 de 1996, y publicado en la Gaceta Oficial N°23,263 de 10 de abril de 1997.

Los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 10 de abril de 1997, en según la firma recurrente, viola el artículo 57 numeral del Decreto Ejecutivo N°73 de 1997, el artículo 56 numeral 8° de la Ley N°31 de 1996, cuyo texto dice:

“Artículo 57: Existirán dos tipos de sanciones administrativas para las infracciones señaladas en el Artículo anterior sin perjuicio de la Resolución Administrativa del Contrato de Concesión, en los casos en que esto último proceda.

Numeral 1, multa de mil balboas (B/.1,000.00) hasta un millón de balboas (B/. 1,000.000.00), dependiendo de la gravedad de la falta, sin perjuicio de la obligación de reparar el daño correspondiente.”

“Artículo 56: Constituyen infracciones en materia de telecomunicaciones :

8. La promoción, mercadeo y reventa de servicios de telecomunicaciones sin concesión propia o sin convenio con el correspondiente concesionario.”

La firma recurrente sostiene que el artículo 313 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 1997, viola en forma directa por comisión el numeral 1 del artículo 57 de la Ley 31 de 1996, en razón de que la disposición legal citada establece una multa mínima de mil balboas (B/.1,000.00), mientras que el Decreto Ejecutivo establece un multa mínima de doscientos cincuenta mil balboas (B/. 250,000.00). A su criterio, es evidente que el Decreto Ejecutivo no puede alterar ni cambiar, ni añadir el mínimo de la multa que establece el artículo 57 numeral 1 de la Ley y mucho menos, agravar sustancialmente esa multa mínima, como

tampoco puede entrar a distinguir el Decreto Ejecutivo entre servicios de tipo A y servicios de tipo B o de uso comercial en relación con la tipicidad en las infracciones o las sanciones, en razón de que la Ley no hace tales distinciones.

Aclara la firma recurrente, que el artículo 56 de la Ley 31 de 1996, estableció lo que constituye infracciones en materia de comunicaciones, sin entrar a distinguir si esas infracciones correspondían a servicios de Tipo A o de Tipo B o de uso comercial; el artículo 57 de la misma Ley, estableció las sanciones para las violaciones de las infracciones del Artículo 56, igualmente sin entrar a distinguir si las sanciones correspondían a servicios de tipo A o de tipo B o de uso comercial; el artículo 59 de la Ley señaló que el Ente Regulador impondría multas previstas en el numeral 1 del Artículo del artículo 57, previo el cumplimiento del procedimiento que se indica en este artículo; tampoco especificó nada respecto a si las infracciones o las sanciones correspondían a servicios de tipo A o tipo B o de uso comercial; finalmente, en cuanto al régimen que estableció la Ley en materia de infracciones y sanciones, la firma Molino y Molino alega que el artículo 60 señaló que las sanciones previstas en el numeral 2 del artículo 57, se impondrían después de seguir el procedimiento sumario regulado en este artículo, sin entrar a distinguir si las sanciones se trataban de servicios de tipo A o tipo B o de uso comercial.

La firma Molino y Molino en cambio sostiene que el Decreto Ejecutivo N°73 de 1997 entra a distinguir. Si la infracción es de tipo A, la sanciona con una multa mayor, a si la sanción corresponde a un servicio de tipo B; que el artículo 317 de este Decreto Ejecutivo N°73, establece que el Ente Regulador impondrá las sanciones previstas en los artículos anteriores de conformidad al procedimiento establecido en los artículos 59 y 60 de la Ley.

Según la firma Molino y Molino, resulta claro que el artículo 313 del Decreto Ejecutivo N°73 de 1997 acusado en este caso, se aprovechó de la reglamentación de la Ley,

para aumentar en forma desproporcionalada e ilegal la multa mínima fijada por el artículo 57 numeral 1, además de añadirle dos elementos nuevos a la sanción, como lo son la clasificación de servicios tipo A o tipo B y de uso comercial.

El artículo 57 numeral 1 de la Ley 31 de 1996, sostiene la firma recurrente, también resulta violado de manera directa por comisión, por el artículo 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 1997, en razón de que la disposición legal establece una multa mínima de cien mil balboas (B/100,000.00). Afirma que los mismos argumentos legales para explicar la violación del artículo 313, de que la Ley no hace distinción ni entre servicios Tipo A y Tipo B, ni de uso comercial, sirven de base para la explicación de la violación del artículo 314, al igual que los mencionados con respecto al aumento ilegal de la multa mínima.

Finalmente, se aduce la violación del artículo 56 numeral 8 de la Ley 31 de 1996, por los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 1997, en forma directa por comisión, pues, dicha disposición de igual manera no hace distinción, entre servicios tipo A y servicios tipo B, en relación con la tipicidad en las infracciones. La firma recurrente es del criterio que, es claro y evidente que los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 1997, pretenden sancionar las conductas descritas como infracciones en el numeral 8 del artículo 56 de la Ley 31 de 1996, cuando se debió limitar a fijar la sanción con base en lo dispuesto en la Ley y no añadirle elementos nuevos, que la Ley no incluyó en la tipificación de la infracción.

II. El informe explicativo de conducta rendido por la Viceministra encargada del Ministerio de Gobierno y Justicia y la Vista Fiscal de la Procuradora de la Administración.

Mediante Nota N° 797-D.L.-01 de 17 de mayo de 2001, la Viceministra Encargada del Ministerio de Gobierno y Justicia, rindió el respectivo informe explicativo de conducta, que está visible de fojas 106 a 108 del expediente, en el que expone que el Decreto Ejecutivo N° 73 de 10 de abril de 1997, fue emitido con el objeto de reglamentar la instalación,

mantenimiento, operación y explotación de las redes de telecomunicaciones así como los servicios que a través de ellos se prestan para dar cumplimiento a los objetivos y principios establecidos en la Ley 31 de 8 de febrero de 1996.

La Viceministra Encargada del Ministerio de Gobierno y Justicia, reconoce que los artículos 313 y 314 del Decreto N° 73 de 1997, erróneamente contemplan sanciones al que promueva, mercadee o revenda servicios de telecomunicaciones, contraviniendo lo dispuesto en la Ley 31 de 8 de febrero de 1996. También los mencionados artículos 313 y 314 establecen un multa mínima de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y cien mil balboas (B/.100,000.00) respectivamente, alterando lo dispuesto en el artículo 57 numeral 1 de la Ley 31 de 1996. Añade que tampoco puede este Decreto Ejecutivo distinguir entre servicios de telecomunicación A y B o de uso comercial en relación con la tipicidad de las infracciones o de las sanciones, en virtud de que la Ley no contempla tales distinciones.

Por su parte, la Procuradora de la Administración mediante la Vista Fiscal N° 309 de 3 de julio de 2001, es del criterio que los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 1997, que reglamenta la Le N°31 de 1996, hacen una distinción que no realiza este instrumento jurídico superior, cuando señalan multas mínimas máximas diferentes tratándose de la promoción, mercadeo o reventa de servicios de telecomunicación Tipo A o Tipo B.

De igual manera, la Procuradora de la Administración afirma que lo dispuesto en los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 1997, viola el artículo 57 numeral 1 del artículo 57 de la Ley 31 de 1996, pues, mientras éste establece como multa mínima para todas las infracciones del artículo 56 la suma de mil balboas (B/1,000.00), los primeros señalan como multa mínima para la promoción, mercadeo o reventa de servicios de telecomunicaciones Tipo A la suma de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y para las telecomunicaciones de Tipo B la suma de cien mil balboas (B/.100,000.00), todo lo

cual violenta los límites de la potestad reglamentaria del Ejecutivo y el principio de legalidad que debe regir los actos de la Administración.

III. Decisión de la Sala.

Como se ha expresado anteriormente, se demanda la ilegalidad de los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 1997.

Previo a las consideraciones de la Sala sobre el fondo del asunto que se debate, es oportuno señalar que, la potestad reglamentaria que ejerce la Administración mediante la expedición de actos destinados a completar o detallar una ley para su debida ejecución, ha sido objeto de pronunciamientos reiterados, en el sentido de que el ejercicio de la potestad reglamentaria no es absoluto, sino que posee una serie de límites que se derivan del principio constitucional de la "reserva de Ley", como de la propia naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de Ley, como en este caso, que de modo alguno puede alterar ni el texto ni el espíritu de la Ley que reglamenta.

Ante lo expuesto y luego de confrontar las normas reglamentarias cuya ilegalidad se demanda, con las disposiciones legales que se alegan infringidas, claramente se advierte que los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 10 de abril de 1997, que reglamenta la Ley N° 31 de 1996, violenta el contenido del numeral 1 del artículo 57 y el numeral 8 del artículo 56 de la Ley 31 de 1996, dado que, en efecto, señalan multas pecuniarias mínimas superiores a las fijadas en la Ley como sanción por las conductas que en ellas están descritas.

Al examinar el artículo 56 de la Ley 31 de 1996, se advierte que tipifica como infracciones en materia de telecomunicaciones una serie de conductas, entre las que figuran las contenidas en el numeral 8, "la promoción, mercadeo y reventa de servicios de telecomunicaciones sin concesión propia, o sin convenio con el correspondiente concesionario", y, en el que de modo alguno se establece distinción si la promoción,

mercadeo o reventa se realice respecto de servicios de telecomunicaciones Tipo A o Tipo B.

Del mismo modo, el artículo 57 numeral 1 de la Ley 31 tampoco hace distinción de si se trata de servicios de telecomunicaciones de Tipo A o Tipo B, mas se limita a señalar que existirán dos tipos de sanciones para la conductas señaladas en el artículo 56, que oscilarán entre mil balboas (B/.1,000.00) hasta un millón de balboas (B/.1,000,000.00), según la gravedad de la falta, sin perjuicio de la obligación de reparar el daño correspondiente.

Es claro entonces que al establecerse en los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N° 73 diferencias respecto de si la conducta infractora se desarrolla sobre servicios Tipo A o Tipo B, e imponer una multa mínima superior a la dispuesta en la Ley que intenta regular, rebasa los límites de la potestad reglamentaria del Ejecutivo y el principio de legalidad que debe regir los actos de la Administración, que establecen que los reglamentos no deben exceder, alterar ni variar ni el texto ni el espíritu de la Ley. De conformidad a ello, la Sala es del criterio que la conducta infractora en materia de telecomunicaciones con su correspondiente sanción, contenidas en los artículos 56 numeral 8 y 57 numeral 1 de la Ley N°31 de 1996, respectivamente, serán sin distinción recogidas en una norma reglamentaria, por lo que sólo es necesario darle nueva redacción al artículo 313 del Decreto Ejecutivo N° 73 de 10 de abril de 1997.

Por las consideraciones anotadas, lo procedente es, acceder a las pretensiones que se formulan en la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON NULOS POR ILEGALES los artículos 313 y 314 del Decreto Ejecutivo N°73 de 10 de abril de 1997 expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de

Gobierno y Justicia, que reglamenta la Ley 31 de 1996, y, en ejercicio de la potestad que confiere a la Sala el artículo 203 numeral 2 de la Constitución de dictar disposiciones en reemplazo de las anuladas, resuelve que el artículo 313 del Decreto Ejecutivo N°73 de 10 de abril de 1997, quedará así:

ARTICULO 313: El que promueva, mercadee o revenda servicios de telecomunicaciones sin concesión propia o sin convenio con el correspondiente concesionario, será sancionado con multa de mil balboas (B/.1,000.00) hasta un millón de balboas (B/.1,000,000.00), dependiendo de la gravedad de la falta, sin perjuicio de la obligación de reparar el daño correspondiente.

NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

ARTURO HOYOS

WINSTON SPADAFORA FRANCO

ADAN ARNULFO ARJONA L.

JANINA SMALL
Secretaria

**AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE
RESOLUCION N° AG-0047-2002
(De 8 de febrero de 2002)**

"Por medio de la cual se establecen tarifas, se dictan medidas y reglamentaciones para el uso del Centro para el Desarrollo Sostenible (CEDESO).

El Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente en uso de sus facultades legales, y

CONSIDERANDO:

Que, el numeral 17, del Artículo 7 de la Ley n° 41, de 1 de julio de 1998, General del Ambiente, establece entre las funciones