



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 9 de abril de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

Propuesto por el Licdo. Federico Augusto Espino, en nombre y representación de **Yairzinio Anllelo Castillo Reyna**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° J.D. 3470 de 22 de agosto de 2002 expedida por el **Ente Regulador de los Servicios Públicos**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación de  
la Demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera,  
Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.**

Con nuestro habitual respeto concurrimos respetuosos ante Vuestro Despacho, con la finalidad de darle formal contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, enunciada en el margen superior de la presente Vista Fiscal.

**I. Intervención de la Procuraduría de la Administración.**

Nuestra intervención en el proceso se sustenta en el traslado que nos corrió la Sala a su cargo, así como en el artículo 5, numeral 2, Libro Primero, de la Ley N°38 de 2000, que contiene el Estatuto Orgánico de la institución, según el cual a esta dependencia del Ministerio Público le corresponde la defensa de los intereses de la Administración.

**II. Las pretensiones de la demandante.**

El demandante solicita a vuestra Sala que se formulen las siguientes declaraciones:

"1° Que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. JD3470 de 22 de agosto

de 2002 emitida por el ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 'por lo cual se resuelve sancionar con multa a la empresa SCIFICAFE...'. .

2° Que, como consecuencia de la anterior declaración, también se declare NULA, por ILEGAL, la Resolución No. JD3565 del 24 de octubre de 2002, 'Por lo cual se resuelve el Recurso de Reconsideración presentado por los Apoderados Especiales de la empresa SCIFICAFE...'. .

3° Que, como derivada de tales declaraciones se elimine la restricción impuesta a la empresa SCIFICAFE, así como la multa de B/.50,000.00 de su propietario YAIRZINIO ANLLELO CASTILLO REYBA."

Este Despacho observa que las pretensiones del demandante carecen de sustento jurídico, por lo que solicitamos que se desestimen.

**III. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:**

**Primero:** Este hecho lo aceptamos, porque así consta en el punto 7, de las fojas 1 y 2 del expediente judicial.

**Segundo:** De hecho se acepta que la empresa SCIFICAFE se afilió al sistema NET2PHONE, porque así se observa en el punto 8 de la foja 2 del expediente judicial.

**Tercero:** Este hecho no es cierto tal como ha sido expuesto; por tanto, lo negamos.

**Cuarto:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Véase el punto 7 de la foja 1 del expediente judicial.

**Quinto:** Este hecho lo aceptamos, porque así se constata en las fojas 1 a 11 del expediente judicial.

**IV. La disposición jurídica que se invoca y su concepto, es la que a continuación se analiza:**

a. El artículo 9 del Código Civil, que dispone:

**"Artículo 9:** Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento."

**Concepto de la infracción.**

Al externar el concepto de la supuesta violación, el demandante manifestó que la norma citada es clara al establecer como primera regla para interpretar una norma, el tenor literal, es decir, el sentido gramatical de las palabras.

Añade que esa norma ha sido violada por el Ente Regulador de los Servicios Públicos al considerar erróneamente que las comunicaciones **vía internet** son comunicaciones telefónicas comunes.

Acota que es claro que al darse en 1997 la concesión de telefonía al entonces INTEL S.A., mediante contrato de concesión (Licitación Pública Internacional número 06-96, G.O. 23311 de 17 de junio de 1997) ya existía el internet o sea la comunicación de datos (Dat) vía computadora u ordenador a través de un **software** especial. Dicha comunicación pese a existir en el mundo y ser conocida en Panamá, no fue incluida en dicha concesión administrativa. De manera que, al venderse el INTEL, S.A. a Cable & Wireless, mediante Contrato (G.O. N°23,365 de 29 de agosto de 1997 no

se pudo traspasar un derecho u concesión que INTEL, S.A. no tenía.

b. En segundo lugar, se dice vulnerada la Cláusula 4 del Contrato de Concesión entre el Estado y el Instituto de Telecomunicaciones, S.A. (INTEL; S.A.), que dice:

**Cláusula 4. Alcance.**

EL CONCESIONARIO está autorizado por este contrato, a prestar los siguientes servicios de telecomunicaciones dentro del área de CONCESIÓN, de acuerdo a la clasificación de los servicios contenidas en la resolución JD-025 de 12 de diciembre de 1996 emitida por el ENTE REGULADOR:

101. Servicio de telecomunicación local;
102. Servicio de telecomunicación básica nacional;
103. Servicio de telecomunicación básica internacional;
104. Servicio de terminales públicos y semipúblicos;
105. Servicios de alquiler de circuitos dedicados a voz."

**Concepto de la violación:**

El demandante manifiesta que la transmisión de datos (internet) era conocida al momento de efectuarse el acto público que le otorgó la concesión exclusiva a la sociedad INTEL, S.A., para la transmisión de voz; y que la empresa SCIFICAFE no se dedica a la transmisión de voz, sino a la transmisión de datos, situación que difiere de lo descrito en la norma citada. Por consiguiente, conceptúa que el Ente Regulador de los Servicios Públicos incurrió en un error conceptual y de interpretación, porque si el Estado hubiera querido que los servicios de internet hubieran quedado

incluidos dentro de la concesión, lo habrían manifestado explícitamente.

c. En tercer lugar, se dice infringida la Resolución N°JD-025 de 12 de diciembre de 1996 del Ente Regulador que en su artículo de definiciones, dice:

"103. SERVICIO DE TELECOMUNICACIÓN BÁSICA INTERNACIONAL. Definición: Servicio de telefonía pública conmutada desde cualquier punto del territorio nacional hacia el exterior o desde el exterior hacia cualquier punto del territorio nacional, según sea el caso, a través de medios alámbricos o inalámbricos, incluyendo la extensión de un número telefónico extranjero en Panamá o de uno de Panamá en el extranjero (abonado remoto). Este servicio incluye el tráfico de llamadas telefónicas internacionales originando y terminando en las redes de concesiones de servicios de telecomunicaciones móviles."

#### **Concepto de la violación.**

El demandante indica que la norma citada no hace referencia a la transmisión de DATA o DATOS, vía software. En su opinión, las resoluciones impugnadas erróneamente interpretan que se trata de llamadas telefónicas, lo que desde su perspectiva, no puede ser, porque a través de la PC no es factible establecer una comunicación persona-persona; tiene que hacerse vía ordenador-persona siempre que el ordenador posea el software NET2PHONE, de lo contrario no hay comunicación, ya que el software codifica la voz en paquetes, la envía hasta llegar al otro lado, luego la descodifica y la convierte en voz, lo que comprueba que se trata del envío de datos.

d. En cuarto lugar, se dice vulnerado el artículo 15 del Decreto Ejecutivo N°73 de 9 de abril de 1997, que dispone:

**“Artículo 15:** Durante el período de exclusividad temporal otorgada a INTEL, S.A. todo tráfico de telefonía básica local, nacional o internacional que provenga o se dirija a una red de telecomunicaciones localizadas dentro del territorio de la República de Panamá deberá ser enviado a través de la red de INTEL, S.A.”

#### **Concepto de la infracción.**

El demandante considera que la norma citada es clara al referirse al concepto de telefonía, porque el internet no es un teléfono, toda vez que desde su perspectiva no se puede asimilar un ordenador a un teléfono. En consecuencia, opina, que si el Decreto no contempló la comunicación vía internet, no puede prohibirse su uso, alegándose que se trata de una comunicación telefónica.

#### **Defensa de la institución demandada por la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho considera que no le asiste el derecho al demandante.

Respaldamos nuestra afirmación en que se comprobó que la sociedad **SCIFICAFE (cuyas líneas telefónicas aparecen registradas a nombre de Yairzinio Castillo R.)** promueve, y vende el servicio de llamadas de larga distancia internacional por medio de Internet (Net2Phone), sin contar con la correspondiente concesión del servicio de telecomunicaciones básicas internacionales y sin pagar el impuesto de B/.1.00 por cada llamada de larga distancia internacional efectuada.

En efecto, el día 6 de julio de 2001 la sociedad Cable & Wireless Panamá, S.A., presentó una denuncia en contra de la sociedad **SCIFICAFE (cuyas líneas telefónicas aparecen registradas a nombre de Yairzinio Castillo R.)** y, para corroborarla, la empresa Cable & Wireless Panamá, S.A., aportó los siguientes documentos:

a).- Factura s/n calendada 19 de junio de 2001, emitida por la empresa **SCIFICAFE**, por la venta de una tarjeta de Net2Phone por un valor de QUINCE BALBOAS CON 00/100 (B/.15.00), y por la cual se infiere que dicha empresa se dedica a la promoción y venta del servicio de llamadas internacionales a través de Internet (Net2Phone).

b).- Tarjetas de la empresa **SCIFICAFE**, con número de tarjeta 7658309854, y número de pin 7957, para la realización de llamadas de larga distancia internacional a través del programa Net2Phone.

c).- Copia obtenida vía Internet de las tarifas internacionales de Net2Phone para llamadas internacionales.

d).- Dos (2) fotocopias a colores de vistas fotográficas exterior del local **SCIFICAFE**.

e).- Informe denominado 'Gerencia de Integridad de la Red' en la cual se detalla la compra dentro del local de una Tarjeta Net2Phone, y la realización de una llamada de larga distancia internacional hacia San José, Costa Rica.

f).- Copia simple del Contrato de Servicio a Acceso a Internet No. 1114, calendado 3 de marzo del 2000, firmado entre el señor YAIRZINIO CASTILLO, con cédula de identidad personal No. 8-716-1265 y la empresa Cable & Wireless Panamá, S.A.

g).- Copia simple del Registro Provisional No. 1999-6599 a nombre del

señor YAIRZINIO ANLLELO CASTILLO REYNA,  
a nombre del establecimiento **SCIFICAFE**.

h).- Copia simple de la cédula de  
identidad personal número 8-716-1265, a  
nombre del señor YAIRZINIO ANLLELO  
CASTINNO REYNA.

i).- Facturaciones correspondientes a  
los meses de abril, mayo, junio y julio  
de 2001, de la cuenta número 80-388106-  
000-8 a nombre del señor YAIRZINIO  
CASTILLO R."

El Ente Regulador de los Servicios Públicos acogió la denuncia presentada por la empresa Cable & Wireless Panamá, S.A., mediante providencia calendada seis (6) de julio de 2001, el Ente Regulador de los Servicios Públicos aprehendió el conocimiento de la denuncia y por conducto de la Comisionada Sustanciadora debidamente designada, realizó las diligencias de investigación, ordenó y practicó pruebas para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las responsabilidades correspondientes.

Conforme lo establece el artículo 59 de la Ley 31 de 8 de febrero de 1996, se practicaron las siguientes diligencias con el fin de corroborar el hecho denunciado por la empresa las que se detallan a continuación:

"a).- Solicitud formulada a la Secretaria General del Ente Regulador de los Servicios Públicos, mediante memorando CSER-172-01 de 31 de agosto de 2001, en la cual se requirió certificación relacionada con la empresa **SCIFICAFE**, a fin de que se hiciera constar si la misma cuenta con algún tipo de concesión o permiso para prestar o brindar algún servicio de telecomunicación.

b).- Solicitud formulada mediante Nota No. CSER-122 de 31 de agosto de 2001, a la Dirección General de Comercio



Interior, con el propósito de obtener una certificación en la cual se hiciera constar si la empresa denominada **SCIFICAFE**, posee Licencia Comercial, Registro Comercial o Autorización para ejercer el comercio."

Luego de practicadas las diligencias relativas al esclarecimiento de los hechos investigados y habiéndose encontrado elementos suficientes para ello, el día dieciocho (18) de octubre de dos mil uno (2001), se formuló un Pliego de Cargos a la empresa **SCIFICAFE**, como supuesta infractora de las disposiciones contenidas en el numeral 8, del artículo 56 de la Ley N°31 de 8 de febrero de 1996, referente a la promoción, mercadeo y reventa de un servicio de telecomunicación.

El Representante Legal de la empresa **SCIFICAFE**, se notificó en tiempo oportuno de los cargos que le fueron formulados por la entidad reguladora y descargó señalando lo siguiente:

"a).- En el Pliego de Cargos se concluye erróneamente que existe mérito para acusar a **SCIFICAFE** de promover, mercadear y revender servicios de telecomunicaciones, específicamente el servicio de telecomunicación básica internacional, sin concesión propia, o sin convenio con el correspondiente concesionario.

'Nuestra Representada no realiza ningún servicio de telecomunicación, ni promociona, mercadea o revende servicios de telecomunicación que requieran el amparo de concesión alguna. El servicio principal que presta **SCIFICAFE** es el alquiler de equipos de computadoras. Dentro del curso de su negocio **SCIFICAFE** brinda a sus usuarios el servicio de acceso a Internet el cual sus

clientes pueden utilizar de diversos modos, para navegar, para disponer de correo electrónico, extraer información y utilización de programas para la transmisión de información escrita y audio visual por medio de protocolo de Internet que el usuario adquiere por su cuenta. Estos son prestaciones propias del sistema de Internet local, ajenas a nuestra representada la cual se dedica de manera legal y debidamente autorizada al alquiler de computadoras, y no constituyen las operaciones de **SCIFICAFE**, su actuación se limita, en tal caso, a hacer cargos por el uso de equipo de computadoras y acceso a Internet.'

'**SCIFICAFE** no realiza ningún servicio de telecomunicación y no posee equipo terminal alguno que brinde el servicio de telecomunicación básica internacional, no se dedica a la promoción y mercadeo de servicio de telecomunicación alguno y no brinda soporte técnico a los servicios de Net2phone. Los servicios de Transmisión de Voz y Audio por protocolo de Internet son brindados por diversas compañías entre las que se encuentran IDT/Net2phone, siendo estos servicios prestados en el caso que nos ocupa por IDT y no **SCIFICAFE**.'

b).- Agrega 'que el artículo 63 del Decreto Ejecutivo No. 73 de 9 de abril de 1997 es claro en establecer que el servicio de reventa de servicios de telecomunicación requiere de una concesión o autorización del concesionario. En el Pliego de Cargos que nos ocupa se concluye que **SCIFICAFE** revende servicios de telecomunicación, específicamente el servicio de telecomunicación básica internacional, por medio de la transmisión de voz y audio por protocolo de Internet. Esta conclusión es incorrecta debido a que **SCIFICAFE** se dedica a alquilar los

equipos y facilidades de acceso a Internet, la utilización del Internet por los usuarios de la red para la realización de transmisiones de voz y audio por protocolo de Internet escapa del control de nuestra representada.'

'...existe una marcada diferencia ente la tecnología utilizada para la transmisión de voz y audio por medio de protocolo de Internet a la tecnología de redes conmutadas utilizadas para la transmisión de voz amparadas por concesión.'

'La telefonía IP, cuando transmite voz, no reúne los requisitos necesarios para considerarla telefonía vocal convencional, o sea el suministro de llamadas entre dos teléfonos convencionales conectados a una red pública conmutada de telecomunicaciones, toda vez que estos requisitos son: a) Que la transmisión de voz se efectúe mediante una red conmutada de telefonía pública; b) Que esta transmisión se efectúe en tiempo real.'

'**SCIFICAFE** se dedica al alquiler de equipo de computadoras y acceso a Internet, no a la promoción ni reventa de servicios de telecomunicaciones.'

'En el giro de sus operaciones **SCIFICAFE** le brinda a sus clientes una amplia gamas (sic) de opciones para la utilización del servicio de Internet local que va desde la facilidad de búsqueda de información y disposición de correo electrónico a la transmisión de voz y audio por medio de protocolo de Internet. El usuario del servicio local de Internet puede hacer uso de diversos programas para la transmisión de voz y audio por protocolo de Internet que se encuentran disponibles en la red. Uno de estos proveedores de servicios es la compañía IDT dueña de Net2phone.'

'Net2phone utiliza su red de IP y tecnología para dirigir voz, fax, video y otras aplicaciones de valor agregado, es un proveedor de servicios de comunicaciones por voz, mejoradas a través de Internet, destinado a diversos tipos de usuarios.'

'La empresa THE GERMAN CONSULTING GROUP, S.A., sociedad anónima debidamente constituida según las leyes de la República de Panamá, dedicada a la promoción y mercadeo de tarjetas, cuenta como cliente a la compañía IDT, actual dueña de Net2phone. La empresa THE GERMAN CONSULTING GROUP, S.A., distribuye en Panamá tarjetas prepagadas para la utilización del servicio de transmisión de voz y audio por protocolo de Internet por medio de la compañía Net2phone. Esta empresa se ha dedicado por varios años a este negocio sin que el mismo fuera considerado o diera indicaciones de ser un hecho prohibido o que estuviera amparado por concesión alguna. **Cabe destacar que SCIFICAFE no tenía conocimiento de que la utilización de este sistema de tarjetas prepagadas para el acceso al servicio de transmisión de voz y audio por protocolo de Internet por medio de la compañía Net2phone estaría en violación de alguna concesión ya que en ningún momento THE GERMAN CONSULTING GROUP, S.A. hizo alguna observación al respecto.**' (lo señalado es nuestro).

'SCIFICAFE no brinda servicios regulados por el Ente Regulador de los servicios Públicos por lo que desconocía de la sanción interpuesta a THE GERMAN CONSULTING GROUP, S.A. en relación a la promoción, mercadeo y reventa de servicios de telecomunicaciones, relacionado con las tarjetas prepagadas para la utilización del sistema de

**servicio de transmisión de voz y audio por protocolo de Internet.'**  
(lo señalado es nuestro).

**'En el caso del servicio de transmisión de voz y sonido por medio de protocolo de Internet a través de la compañía Net2phone los cargos por este servicio los efectúa Net2phone no SCIFICAFE'**  
(lo señalado es nuestro).

'Cabe señalar que en ningún momento **SCIFICAFE** ni sus usuarios hacen uso alguno de la red conmutada de telefonía pública de la cual es concesionario CABLE & WIRELESS PANAMA, S.A. para acceder al servicio local de Internet.'

**'SCIFICAFE.** es una pequeña y joven empresa, que realiza una función social y educativa, ya que permite que aquellas personas que no cuentan con los recursos suficientes para acceder a equipos de computadoras y al servicio de Internet local, puedan, por medio de los equipos que esta alquila, acceder a este servicio que le brinda una variedad de opciones a sus usuarios **SCIFICAFE** tiene como objetivo principal ayudar a la educación y superación de los panameños brindando facilidades en la utilización de la tecnología disponible'.

'Queda claramente establecido de todo lo expuesto anteriormente que el servicio de transmisión de voz y audio por medio de protocolo de Internet no cumple con los requisitos necesarios para considerar que se encuentra dentro de la concesión otorgada a CABLE & WIRELESS PANAMA, S.A. toda vez que el mismo no se realiza en tiempo real ni sobre una red conmutada de telefonía pública.'

**'SCIFICAFE** en ningún momento ha infringido concesión alguna ya que no realiza los servicios de comunicación que literalmente se

encuentran especificados en las normas vigentes sobre este aspecto como amparados por concesión alguna.'

'Nuestra representada no ha incurrida (sic) en la conducta tipificada por el numeral 8 del artículo 56 de la Ley 31 de 1996 toda vez que su accionar se limitó a efectuar cargos por el alquiler de equipo y acceso al servicio de Internet local, el cual sus usuarios pueden utilizar de diversas formas, incluso para la transmisión de voz y audio por medio de protocolo de Internet. La utilización del servicio local de Internet por los clientes de **SCIFICAFE** para la realización de transmisiones de voz y audio por medio de protocolo de Internet escapa del control de nuestra representada.'

'En base a lo anterior solicitamos al Honorable Comisionado Presidente del Ente Regulador de los Servicios Públicos emita resolución exonerando de responsabilidad alguna a la empresa **SCIFICAFE** toda vez que la misma no promociona, mercadea ni revende servicio de telecomunicación alguno amparado bajo concesión."

Junto con la contestación del Pliego de cargos se aportaron pruebas documentales y adujeron la práctica de pruebas testimoniales y periciales que fueron evaluadas y decididas mediante la Providencia calendada diez (10) de diciembre de dos mil uno (2001) visible de fojas 113 a la 114 del expediente correspondiente.

**Esta Procuraduría observa que la Resolución acusada ha sido expedida conforme a derecho,** toda vez que durante el proceso se corroboró que la empresa denominada **SCIFICAFE**

presta el Servicio identificado con el número 103 denominado Servicio de Telecomunicación Básica Internacional definido por la Resolución N°JD-025 de 12 de diciembre de 1996, utilizando como medio el Internet, según consta en los informes de Investigación suscritos por personal de la empresa Cable & Wireless Panamá, S.A.

La decisión adoptada por la demandada se fundamenta en la Ley N°26 de 29 de enero de 1996, modificada por la Ley N°24 de 30 junio de 1999, que creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos como organismo autónomo del Estado que tiene a su cargo el control y fiscalización de los Servicios Públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, **telecomunicaciones**, radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural.

En complemento, la Ley N°31 de 8 de febrero de 1996, por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República de Panamá, establece que el Ente Regulador de los Servicios Públicos tiene la finalidad de regular, ordenar, fiscalizar y reglamentar eficazmente, entre otros, la operación y administración de los servicios de telecomunicaciones, en cumplimiento de las disposiciones de la citada Ley.

De acuerdo al contenido del artículo 5, numeral 6, de la Ley N°31 de 8 de febrero de 1996 es política del Estado en materia de telecomunicaciones establecer un régimen que imprima certeza y seguridad jurídica en materia de regulación de las telecomunicaciones.

El Estado celebró con la empresa INTEL, S.A., ahora CABLE & WIRELESS PANAMA, S.A., el Contrato de Concesión N°134 de 29 de mayo de 1997, en virtud del cual se le otorgó a esta empresa el derecho a instalar, prestar, operar y explotar, por su cuenta y riesgo, dentro de su área de concesión, los servicios de telecomunicaciones que se describen en la Cláusula 4a del citado Contrato, en régimen de exclusividad temporal que finaliza el 1 de enero de 2003.

La Cláusula 4 del citado Contrato autoriza al concesionario a prestar dentro del área de concesión, en régimen de exclusividad temporal, de acuerdo a la clasificación de servicios contenida en la Resolución N°JD-025 emitida por el Ente Regulador el 12 de diciembre de 1996, los siguientes servicios: 101 Servicio de telecomunicación básica local; 102 Servicio de telecomunicación básica nacional; 103 Servicio de telecomunicación básica internacional; 104 Servicio de terminales públicos y semipúblicos; y 105 Servicio de alquiler de circuito dedicado de voz.

El Servicio ofrecido por **SCIFICAFE**, utilizando como medio el acceso de Internet, no es más que el Servicio identificado con el número 103 denominado Servicio de Telecomunicación Básica Internacional por la Resolución N°JD-025 de 12 de diciembre de 1996, el cual se encontraba, al momento de efectuarse la denuncia, en régimen de exclusividad temporal a favor de la empresa Cable & Wireless, que se define así:



**"103 SERVICIO DE TELECOMUNICACIÓN  
BASICA INTERNACIONAL. Definición:**

Servicio de telefonía pública conmutada desde cualquier punto del territorio nacional hacia el exterior o desde el exterior hacia cualquier punto del territorio nacional, según sea el caso, a través de medios alámbricos o inalámbricos, incluyendo la extensión de un número telefónico extranjero en Panamá o de uno de Panamá en el extranjero (abonado remoto). Este servicio incluye el tráfico de llamadas telefónicas internacionales originado y terminado en las redes de concesionarios de servicios de telecomunicaciones móviles."

Además, la empresa demandante también infringió el artículo 15 del Decreto Ejecutivo N°73 de 9 de abril de 1997, que establece:

**"Artículo 15:** Durante el período de exclusividad temporal otorgado a INTEL, S.A., todo tráfico de telefonía básica local, nacional o internacional que provenga o se dirija a una red de telecomunicaciones localizada dentro del territorio de la República de Panamá **deberá ser enviado a través de la red de INTEL, S.A.**"

A la luz de lo establecido en el Decreto Ejecutivo N°73 de 9 de abril de 1997, se entiende por Red de Telecomunicaciones: "Aquellas redes fijas, móviles, cableadas o inalámbricas, reales o virtuales, locales, nacionales o internacionales que hacen posible el servicio de comunicación entre dos o más terminales de telecomunicaciones en forma manual o automática."

La empresa SCIFICAFE aceptó ser cliente de la empresa THE GERMAN CONSULTING GROUP, S.A. que le proporciona los números de códigos y pines para efectuar llamadas de larga distancia internacional, los cuales revenden a los clientes

de los Cyber cafés, a través del sistema Net2Phone. Por consiguiente, desde el local comercial de la empresa SCIFICAFE se promociona, mercadea y revende el Servicio identificado con el número 103 denominado Servicio de Telecomunicación Básica Internacional en abierta violación a la concesión otorgada a Cable & Wireless, lo cual fue debidamente probado, según consta en la documentación que se observa en el expediente administrativo. Además, la sociedad SCIFICAFE no cuenta con una concesión o autorización que le permita prestar este servicio de telecomunicaciones.

En consecuencia, la empresa SCIFICAFE infringió el numeral 8, del artículo 56 de la Ley N°31 de 8 de febrero de 1996, que dice:

**“Artículo 56:** Constituyen infracciones en materia de telecomunicaciones:

1...

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

...” (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración)

Como consecuencia de lo anterior, el Ente Regulador le impuso a la sociedad **SCIFICAFE**, poseedora del Registro Comercial tipo "A", N°1999-6557, cuyo propietario es el señor YAIRZINIO ANLLELO CASTILLO REYNA, con cédula de identidad personal N°8-716-1265, una multa por la suma de **CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.50,000.00)**, por infringir lo establecido en el numeral 8, del artículo 56 de la Ley N°31 de 8 de febrero de 1996, el cual corresponde a la promoción, mercadeo y reventa de servicios de telecomunicaciones sin concesión propia, o sin convenio con el correspondiente

concesionario y le ordenó abstenerse de brindar el Servicio 103 denominado **SERVICIO DE TELECOMUNICACION BASICA INTERNACIONAL** sin que cuente con la debida concesión para ello.

Todos los elementos expuestos nos llevan a la indubitable conclusión que la Resolución acusada se expidió conforme a derecho.

En un proceso similar, la Corte Suprema de Justicia se pronunció así:

**"AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDO POR INFANTE, GARRIDO & GARRIDO, EN REPRESENTACIÓN DE NETWORKS (PANAMÁ), INC. CONTRA LA ORDEN DE HACER CONTENIDA EN LA NOTA NO. CSER117, DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1999, DICTADA POR EL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE ENERO DE DOS MIL (2000). CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.**

VISTOS:

La sociedad WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC., debidamente representada por la firma forense INFANTE, GARRIDO & GARRIDO, ha promovido acción de Amparo de Garantías Constitucionales en contra de la Orden de Hacer contenida en la Nota No. CSER-117 de fecha 23 de noviembre de 1999, proferida por el Comisionado Sustanciador del Ente Regulador de los Servicios Públicos. La acción prenombrada fue admitida por esta Corporación de Justicia, mediante Resolución de 14 de diciembre de 1999, requiriéndose del funcionario demandado las actuaciones correspondientes, o en su defecto un informe acerca de los hechos, materia del Amparo. Además, se ORDENO LA SUSPENSION INMEDIATA de los efectos de la orden impugnada mientras se decide el recurso.

Dando cumplimiento a lo ordenado, y dentro del término correspondiente, el Director Presidente a.i. del Ente

Regulador de los Servicios Públicos, RAFAEL A. MOSCOTE, remitió para la consideración meritoria, el Informe de su actuación administrativa, mediante Nota DPER-3832, de 16 de diciembre de 1999, así como también la actuación administrativa contenida en el expediente número 016-99, en el que intervienen El Ente Regulador de los Servicios Públicos, en virtud de la denuncia presentada por la empresa concesionaria CABLE & WIRELESS PANAMA, S. A. contra la empresa WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC.

Cumplidas las ritualidades procesales que la Ley exige para esta clase de demandas, en su aspecto formal, se encuentra el Pleno de la Corte en condiciones de resolver sobre las consideraciones de fondo del amparista, a ello se pasa previa las siguientes consideraciones.

#### EL ACTO IMPUGNADO

El Acto impugnado lo constituye la Nota No. CSER-117 de fecha 23 de septiembre de 1999, dictada por el Comisionado Sustanciador del Ente Regular de los Servicios Públicos, cuyo texto es el siguiente:

'Panamá, 23 de noviembre de 1999

Nota No. CSER-117

Señor

Ronald Burleson

Gerente General

Cable & Wireless Panamá, S. A.

E. S. D.

Nos referimos a su Nota NS/INCG/99-194 del 22 de noviembre de 1999, mediante la cual solicita se realice investigación relacionada con la empresa WORLDQUEST NETWORKS PANAMA Inc., el Ente Regulador de los Servicios Públicos, conforme a las atribuciones que le confiere la Ley, practicó diligencias de investigaciones con el propósito de esclarecer los hechos denunciados.

Luego de practicadas dichas diligencias y vistos los resultados obtenidos, solicitamos la desconexión de los

números telefónicos que se indican a continuación:

El DID correspondiente a los números que van del 210-4200 hasta el 210-4299  
El DID correspondiente a los números que van del 210-4600 hasta el 210-4699

Agradeciendo de antemano la atención que se sirva brindar a la presente, nos suscribimos de usted

Atentamente,  
FDO. Ascensión I. Broce  
Comisionado Sustanciador"  
(Fs. 1)

Señala la amparista que, mediante Resolución No. CT-433 de fecha 27 de julio de 1998, el Ente Regulador de los Servicios Públicos, expide concesión para la prestación del servicio de telecomunicaciones identificado con el No. 211, denominado SERVICIO DE INTERNET PARA USO PUBLICO para uso comercial por un período de veinte (20) años; igualmente, bajo la Resolución No. CT-442 de 27 de julio de 1998, se expide concesión para la prestación del servicio de telecomunicaciones identificado con el No. 212, denominado SERVICIO DE RETRANSMISION DE FACSIMIL para uso comercial por un período de veinte (20) años; que como consecuencia de la mencionada Nota No. CSER-117, de fecha 23 de noviembre de 1999, su representada se ha visto impedida de ejercer su labor profesional, que consiste en brindar servicios de internet para uso público y servicio de retransmisión de facsímil. Por otro lado agrega, que el Ente Regulador de los Servicios Públicos hasta la fecha no ha formulado cargo alguno en contra de su representada, y dicha nota atenta de manera directa contra la sociedad WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC.

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

La parte actora manifestó en su demanda de amparo de garantías constitucionales, que la orden de hacer contenida en la Nota No. CSER-117, de

23 de noviembre de 1999, viola las siguientes normas constitucionales:

Artículo 32 de la Constitución Nacional, 'La orden impugnada viola en concepto de violación directa por omisión este precepto constitucional porque para que se cumpla con el debido proceso no basta que los individuos puedan accionar y defenderse en juicio, sino que es necesario también que el proceso se desarrolle con todas las garantías procesales'.

Artículo 33 de la Constitución Nacional, 'El mencionado precepto constitucional ha sido violado en concepto de violación directa por comisión, por la autoridad demandada, como consecuencia de haber infringido los derechos fundamentales del recurrente, en cuanto a que taxativamente la precitada norma constitucional señala cuales son los casos excepcionales, en los cuales, sin la existencia de un juicio previo, se pueden imponer pena, y la orden de hacer recurrida no tiene en ninguno de los casos excepcionales señalados'.

Artículo 17 de la Constitución Nacional, 'El mencionado precepto constitucional ha sido violado en concepto de violación directa por comisión, por la autoridad demanda (sic) como consecuencia de haber infringido los derechos fundamentales del recurrente en lo que atañe a la seguridad jurídica que constituye una condición esencial en el desenvolvimiento de las persona en una sociedad y que representa la garantía de la aplicación ...'.

Artículo 18 de la Constitución Nacional, 'El mencionado precepto constitucional ha sido violado en concepto de violación directa por comisión, toda vez que la autoridad demandada con la emisión de la orden de hacer violó las garantías constitucionales del recurrente en cuanto a tener un juicio previo, de poder ser oído, de presentar sus

pruebas y de ejercer los recursos ordinarios correspondientes’.

Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 15 de 1967, ‘El mencionado precepto constitucional ha sido violado en concepto de violación directa por comisión, en virtud de que todas las garantías que se describen en el precepto constitucional transcrito han sido totalmente violadas, y no reconocidas por la autoridad demandada.’

#### INFORME DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

Con fecha 16 de diciembre de 1999, el Director Presidente a.i. del Ente Regulador de los Servicios Públicos, RAFAEL A. MOSCOTE, remitió el informe solicitado, en el que se manifiesta en su parte medular lo siguiente:

‘La denuncia presentada por la empresa Cable & Wireless Panamá, S. A. se fundamenta en que la empresa WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC. esta enrutando tráfico internacional desde Panamá hasta el exterior, a través de rutas alternas a la Central Internacional de Cable & Wireless Panamá, S. A.

La empresa Cable & Wirelees Panamá, S. A. goza hasta el primero de enero del año 2003 de un régimen de exclusividad temporal para la prestación de servicios de larga distancia internacional, larga distancia nacional, telefonía básica, circuitos dedicados de voz y terminales públicos semi-públicos.

De conformidad con las investigaciones realizadas a la fecha y resumidas en el Pliego de Cargos que exige el Artículo 59 de la Ley 31 de 8 de febrero de 1996, mismo que esta contenido en el expediente que le remitimos en la presente ocasión, la empresa WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC. ha cometido infracción en materia de telecomunicaciones al prestar un servicio de telecomunicaciones básica internacional sin la correspondiente

concesión y por la terminación de tráfico internacional como ruta alterna a la Central Internacional de Cable & Wireless Panamá, S. A.

El Pliego de cargos en referencia en el momento en que hemos recibido la comunicación correspondiente al Amparo de Garantías que ha sido interpuesto, precisamente se encontraba en trámite de notificación dentro del procedimiento administrativo que se le sigue a la empresa WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC. en virtud de la denuncia presentada

Cabe destacar que las infracciones cometidas están debidamente tipificadas en los Numerales 1 y 9 del Artículo 56 de la Ley No. 31 de 1996 en referencia y que las mismas han sido comprobadas a través de diligencia notarial contenida en el expediente a foja 116 y vuelta del mismo, que demuestra que la empresa WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC. estaba realizando actividades fuera de la Ley. (fs. 22 a 23).

Por otro lado, consta de fojas 25 a 28 del expediente principal, las comunicaciones respectivas por parte del Comisionado Sustanciador del Ente Regulador de los Servicios Públicos a la empresa CABLE & WIRELESS PANAMA, S. A., en la que se le solicita la Suspensión de los efectos de la orden impugnada, de conformidad con lo que dispone el artículo 2612 del Código Judicial y en cumplimiento de lo ordenado por esta Corporación mediante Resolución de 14 de diciembre de 1999.

#### CONSIDERACIONES DEL PLENO

Al entrar a considerar la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta por la firma forense INFANTE, GARRIDO & GARRIDO, en representación de WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA), INC., el Pleno pasa a verificar los argumentos del demandante frente a los valores, principios y normas que constituyen la naturaleza de esta institución de garantía constitucional.



Para una mejor comprensión del asunto es necesario hacer un análisis breve y sustancial de lo acontecido. En primer lugar, vemos que mediante Nota No. NS/INCG-99-194, de 24 de noviembre de 1999, el Presidente Ejecutivo y Gerente General de la empresa CABLE & WIRELESS PANAMA, S. A. señala al Ente Regulador de los Servicios Públicos que se ha detectado que líneas telefónicas registradas a nombre de WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC., ubicada en Calle 50, Edificio Plaza Panamá, oficina No. 1706, piso 17, a través de la línea E-210-4600, ha estado utilizando números de líneas telefónicas de servicio local ubicadas en la República de Panamá, a través de las cuales se permite a terceros que, por este medio, pueden realizar llamadas internacionales de Panamá hacia el exterior, sin utilizar la red de telecomunicaciones internacionales de CABLE & WIRELESS PANAMA, S. A.

En virtud de lo anterior, el Ente Regulador de los Servicios Públicos procedió a adelantar las diligencias de investigación, tal como lo dispone la Ley No. 31, de 8 de febrero de 1996 y el Decreto Ejecutivo No. 73 de 9 de abril de 1997.

Veamos lo que señala el Artículo 59 de la Ley 31 de 8 de febrero de 1996:

**Artículo 59:** El Ente Regulador de los Servicios Públicos impondrá las sanciones previstas en el numeral 1 del artículo 57, previo cumplimiento del procedimiento que se indica a continuación:

1. El procedimiento administrativo se impulsará de oficio, ajustándose a los principios de economía procesal, celeridad, eficacia, simplificación de trámites, ausencia de formalismo, publicidad e imparcialidad, todo ello con pleno respeto al derecho de iniciativa y de defensa del acusado;

2. Recibida la denuncia correspondiente, o de oficio, por conocimiento de una acción u omisión que pudiese constituir una infracción de la presente Ley o una contravención administrativa, el Ente Regulador designará un comisionado sustanciador, que adelantará las diligencias de investigación y ordenará cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a la determinación de las responsabilidades correspondientes. El sustanciador puede delegar estas facultades en un funcionario subalterno.

Para la investigación se señala al sustanciador un término improrrogables de hasta treinta (30) días.  
...'

De acuerdo con los antecedentes, el Comisionado Sustanciador del Ente Regulador de los Servicios Públicos, llevó a cabo una Diligencia Notarial el 22 de noviembre de 1999, que fue practicada por el Notario Duodécimo de Panamá, en la cual se realizaron llamadas telefónicas accedando la Red Pública Conmutada Internacional de Cable & Wireless, tal como consta a fojas 116 y vta. del expediente principal. Por otro lado, ese mismo día, se realizó también la Diligencia de Allanamiento y Registro en las oficinas de la sociedad WORLDQUEST NETWORKS PANAMA, ubicadas en el Edificio Plaza Panamá, Credicorp Bank. Calle 50, Oficina No. 1706, con la finalidad de ubicar equipos de telecomunicaciones que permitieran comprobar los hechos en que se fundamentó la solicitud de investigación presentada (fs. 120-121).

Lo anterior dio origen a que el día 23 de noviembre de 1999, el Comisionado Sustanciador del Ente Regulador de los Servicios Públicos, mediante Nota No. CSER-117, le solicitara al Gerente General de CABLE & WIRELESS PANAMA, S. A. 'la desconexión de los números

telefónicos que se indican a continuación: El DID correspondiente a los números que van del 210-4200 hasta el 210-4299, El DID correspondiente a los números que van del 210-4600 hasta el 210-4699'.

Ahora bien, el citado artículo 59, de la Ley 31 de 8 de febrero de 1999, en su numeral 9 señala:

'9. El Ente Regulador podrá, en caso de urgencia o daño irreparable, y hasta tanto se agote la vía gubernativa, ordenar provisionalmente la suspensión del acto que motive el procedimiento sancionador.

No obstante lo anterior, el Ente Regulador podrá, a solicitud de parte afectada, suspender los efectos de la orden emitida con base en el presente numeral, siempre y cuando el afectado consigne la caución que, a juicio del Ente Regulador, sea necesaria para responder por los daños que pueda causar el acto objeto del procedimiento sancionador, mientras se agote la vía gubernativa.

Para interponer el recurso contencioso-administrativo contra la decisión adoptada por el Ente Regulador, basado en este artículo, el interesado deberá acompañar, si fuere el caso prueba de haber cumplido con la suspensión prevista en el numeral 9, anterior'.

Aunado a lo anterior, el Artículo 57 de la citada Ley 31 de 8 de febrero de 1996, dispone:

'Artículo 57: Existen 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:

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, o

2. Para los casos que requiera una acción inmediata, multa de cien balboas (B/.100.00) a diez mil balboas (B/.10,000.00) por día, dependiendo de la gravedad de la falta, sin perjuicio de la obligación de reparar el daño correspondiente. Estas multas serán reiteradas, esto es, se causarán por día hasta que se dé cumplimiento a la orden impartida por el Ente Regulador. Este tipo de sanción conllevará una orden de hacer o no hacer, para subsanar el incumplimiento de las normas vigentes en materia de telecomunicaciones, o una orden de suspender el acto prohibido.

Esgrime la amparista que la orden atacada a través de la presente acción constitucional viola el artículo 32 de la Constitución Nacional, porque para que se cumpla con el debido proceso no basta que los individuos puedan accionar y defenderse en juicio, sino que es necesario también que el proceso se desarrolle con todas las garantías procesales. Sobre el particular, el Pleno debe señalarle a la amparista que el Ente regulador de los Servicios Públicos tiene la facultad de ordenar sanciones en los casos en que se requiera una acción inmediata, es decir, en caso de urgencia o daño irreparable, y hasta tanto se agote la vía gubernativa; no obstante, y tal como lo señala el artículo transcrito, la parte afectada podrá consignar la caución, que a juicio tenga el Ente Regulador, para suspender los efectos de la orden emitida. Por lo tanto, la orden atacada a través de esta acción de amparo no es violatoria del Artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá.

En relación al artículo 33, el cual dispone quiénes y en qué casos se puede sancionar sin juicio previo, el amparista señala que se infringió los

derechos fundamentales del recurrente, en cuanto a que taxativamente la norma precitada señala cuales son los casos excepcionales en que se puede imponer pena sin un juicio previo. Sin embargo, ya hemos señalado que la Ley faculta al Ente Regulador para imponer sanciones en los casos en que se requiera una acción inmediata hasta tanto se agote la vía gubernativa, ordenar provisionalmente la suspensión del acto que motive el procedimiento sancionador.

En lo concerniente a los artículos 17 y 18 de la Constitución, los cuales contemplan la misión de las autoridades y la responsabilidad de los particulares y las autoridades, los mismos son normas declarativas o programáticas que no contienen derecho alguno, por lo que no son susceptibles de ser violadas, a menos que su violación se alegue junto con otras disposiciones. Como quiera que, el Pleno ha concluido que no se ha dado violación a garantías constitucionales alguna, mal pueden haberse violado estas normas de carácter programáticas.

Tal como consta en el antecedente, y con vista en las diligencias practicadas por el Ente Regulador, se formuló un Pliego de Cargos, en el que se exponen los hechos imputados, encontrándose actualmente pendiente de notificación personal al Representante Legal y/o Apoderado Especial de la sociedad WORKDQUEST NETWORKS (PANAMA), S. A., tal como lo señala el procedimiento administrativo contemplado en el Artículo 59 de la Ley 31, de 8 de febrero de 1996. En ese mismo acto de notificación, se le corre traslado del mismo y se le concede un término de quince (15) días calendario para que lo conteste y que en el mismo escrito de contestación, propongan las pruebas y demás cargos que estimen convenientes. Por lo tanto, en caso de que los resultados sean adversos al amparista, éste podrá en su momento interponer los medios de defensa que la ley estipula.

Finalmente, es preciso señalar que la violación del debido proceso se da cuando se omiten los trámites esenciales del procedimiento establecido en la Ley, tendiente a garantizar una efectiva y amplia defensa de los derechos subjetivos de quienes acuden a los tribunales de justicia. No obstante, en el presente caso se observa que no se han omitido trámites esenciales en el proceso ni que la orden impugnada infrinja garantías procesales de la accionante del amparo, por lo que al Pleno no le corresponde otra decisión que no sea la de denegar el amparo impetrado.

En consecuencia, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DENIEGA la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovido por la firma forense INFANTE, GARRIDO & GARRIDO, en representación de WORLDQUEST NETWORKS (PANAMA) INC. contra el ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, y ORDENA LEVANTAR la suspensión decretada por esta Corporación de Justicia, mediante resolución de 14 de diciembre de 1999."

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan desestimar las pretensiones del demandante y, en su lugar, declare legal la Resolución N°J.D.-3470 de 22 de agosto de 2002 expedida por el **Ente Regulador de los Servicios Públicos**, así como su acto confirmatorio.

**Pruebas:** Solicitamos al Tribunal se sirva solicitar a la Comisionada Sustanciadora del Ente Regulador de los Servicios Públicos, Licda. Indira Rangel, copia autenticada del expediente contentivo de la actuación surtida en la vía administrativa.

Aceptamos las presentadas junto con la demanda, por estar debidamente autenticadas.

**Derecho:** Negamos el invocado por el demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General