

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 707

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de octubre de 2006

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado **Carlos E. Villalobos Jaén**, en representación de la sociedad **Telecarrier Inc.**, contra el **Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006**, que reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos y dicta otras disposiciones.

**Honorable Magistrada Presidenta del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia**

Acudimos ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. El acto acusado de inconstitucional

La parte actora solicita se declare inconstitucional el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006, que reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos y dicta otras disposiciones, consultable de fojas 36 a 44 del expediente.

II. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas y los correspondientes conceptos de las supuestas infracciones.

a. La parte actora aduce la violación del numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, que dispone lo siguiente:

“Artículo 159: La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

12. determinar a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

...”

b. La promotora de la demanda de inconstitucionalidad igualmente señala que se han violado los artículos 164 y 165 del texto constitucional vigente, que respectivamente se refieren a la división de las leyes en orgánicas y ordinarias y a la forma en que son propuestas.

De acuerdo con el criterio del accionante, las normas invocadas fueron violadas de manera directa, cuando a través de un decreto ley se pretende regular una materia que por mandato constitucional debe ser tratado al amparo del procedimiento seguido para la expedición de una ley orgánica, es decir, con la aprobación de la mayoría absoluta de la

Asamblea Nacional en segundo y tercer debate, luego de haber sido propuesta por alguna de las entidades indicadas en el artículo 165 de la Constitución Política de la República.

La parte actora señala además, que entre las funciones asignadas por la Constitución Política de la República al Órgano Legislativo, está la de determinar la estructura, asignación de competencia y funciones de las entidades autónomas y demás establecimientos públicos, conforme lo dispone el ordinal 12 del artículo 159 de la excerpta constitucional.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al iniciar el análisis jurídico de los argumentos expuestos por el accionante en la presente demanda de inconstitucionalidad, este Despacho estima procedente observar que mediante la Ley 1 de 3 de enero de 2006, promulgada en la gaceta oficial 25,457 de 4 de enero de 2006, la Asamblea Nacional confirió facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 16 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, que a la letra establece:

"Artículo 159: La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1). ...

16) Conceder al Órgano Ejecutivo cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la

Asamblea Nacional, mediante Decretos Leyes.

La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La Ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente."

...

Entre las facultades extraordinarias precisas concedidas al Órgano Ejecutivo en virtud de la aprobación de la referida Ley, para que fueran ejercidas mediante decretos-ley y con arreglo a los parámetros jurídicos establecidos en dicha excerpta legal, está la contenida en el ordinal 5 del artículo 1, que expresamente le autoriza a "modificar las funciones y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos y su estructura orgánica, contemplada en la Ley 26 de 1996".

Visto lo anterior, este Despacho considera que el decreto ley, objeto de la acción constitucional bajo examen, no vulnera los artículos de la Constitución Política de la República citados en la demanda, como ningún otro de la misma Carta Magna, puesto que la expedición del Decreto Ley 10 de 2006 se ajusta a las facultades extraordinarias otorgadas por la Asamblea Nacional al Órgano Ejecutivo, dentro del ámbito previsto por el texto constitucional (ordinal 16 del artículo 159).

Una lectura del párrafo segundo del numeral 16 del texto constitucional, serviría para demostrar sin mayores esfuerzos, que al dictar el decreto ley cuya inconstitucionalidad se demanda, el Órgano Ejecutivo no incluyó como parte de su contenido ninguna de las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez del artículo 159; así como tampoco desarrolló entre los artículos que contiene el Decreto Ley 10 de 2006, ninguna garantía fundamental, o materias relacionadas con el sufragio, el régimen de los partidos, ni tipificó delitos y sanciones, lo que demuestra, contrario a lo alegado por el accionante, que en ningún momento se ha usurpado la función legislativa.

Con relación al cargo de violación del ordinal 12 del artículo 159 y los artículos 164 y 165 de la excerpta constitucional, esta Procuraduría opina que no le asiste la razón a la parte actora, toda vez que sólo se limita a interpretar en forma aislada las disposiciones constitucionales que alega han sido violadas, obviando el hecho que de acuerdo con los principios de interpretación constitucional, tales normas deben ser analizadas en conjunto con el ordinal 16 de del artículo 159 de la excerpta constitucional, lo que sí cumplió la Asamblea Nacional al conceder facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo a través de la Ley 1 de 3 de enero de 2006.

En virtud de las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría es de opinión que el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006 no contraría las normas, principios y garantías que establece la Constitución Política de la

República, por no existir disposición de reserva legal que impida al Órgano Ejecutivo regular la materia mediante el tipo de instrumento jurídico demandado.

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/4/mcs