

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 878

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 16 de noviembre de 2007

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Roy Arosemena, en representación de **Beatriz Anguizola de Arosemena**, contra el artículo 216 de la ley 54 de 20 de diciembre de 2006 "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2007".

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

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

Acudo 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. Acto acusado de inconstitucional.**

La parte actora solicita que se declare inconstitucional el artículo 216 de la ley 54 de 20 de diciembre de 2006 "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2007", cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 216. COSTO DE LAS FRANQUICIAS TELEFÓNICAS.** El costo de las franquicias telefónicas otorgadas mediante ley a servidores públicos o instituciones benéficas, en atención a la función pública o social que cumplen, será sufragado por el Estado mediante la inclusión en el Presupuesto

General del Estado de las partidas presupuestarias pertinentes para hacer frente a dicho costo.”

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

**A.** La parte demandante aduce la violación del artículo 277 de la Constitución Política de la República que dispone que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Dicha norma constitucional también señala que tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto. (Cfr. concepto de infracción a fojas 4, 5 y 6 del cuaderno judicial).

**B.** Igualmente se señala la infracción de los artículos 2 y 214 del Texto Constitucional, que versan, respectivamente, sobre la separación de los poderes estatales y el procedimiento para la aprobación de los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público. (Cfr. concepto de infracción a fojas 7, 8 y 9 del cuaderno judicial).

**III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho observa que la parte actora se refiere a la infracción del artículo 277 de la Constitución Política de la República, señalando en tal sentido que el hecho que el Estado mediante la aprobación del artículo 216 de la ley 54 de 20 de diciembre de 2006 convenga en asumir el costo de las franquicias telefónicas reconocidas por Ley a algunos servidores públicos en ejercicio de sus funciones, pugna con

lo dispuesto en la referida norma constitucional, toda vez que se desconoce la prohibición de incluir en el Presupuesto General del Estado partidas que no se encuentren debidamente aprobadas mediante disposiciones constitucionales o legales, y viene, así mismo, a desnaturalizar el concepto de franquicia o exoneración de que gozan tales servidores públicos.

Como parte del debate jurídico planteado, resulta relevante hacer algunas consideraciones acerca de la franquicia o exención telefónica de los funcionarios judiciales y agentes del Ministerio Público, según lo normado en el artículo 312 del Código Judicial, en la que de manera específica se centra toda la argumentación del accionante.

La franquicia es un concepto que jurídicamente se define como "la utilización gratuita de un servicio público, por pertenecer al mismo o desempeñar alguna función que lo justifique". De igual manera, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia se refiere a la franquicia como la "Exención que se concede a alguien para no pagar derechos por las mercaderías que introduce o extrae, o por el aprovechamiento de algún servicio público."

A pesar de que el concepto "franquicia" alude al **uso gratuito de un servicio público**, en el caso de la franquicia telefónica concedida a favor de los jueces y magistrados del Órgano Judicial, y de los agentes del Ministerio Público, lo cierto es que aunque a la misma no se le ha dado el tratamiento de una exoneración como tal, ya que, por el contrario, cada una de las instituciones que integran el

sistema de administración de justicia ha asumido los gastos de telefonía correspondientes a través de su presupuesto de funcionamiento anual, de tal suerte que en la práctica ha representado para el Estado un gasto público, como explicaremos más adelante, la misma se mantiene vigente en nuestro ordenamiento jurídico aun después de haberse hecho efectivo el proceso de privatización de los servicios de telecomunicaciones previsto en la ley 31 de 8 de febrero de 1996 y colisiona con el texto constitucional invocado por la accionante.

En tal sentido, vale anotar que al disponer el artículo 41 de la excerpta legal en mención, que los concesionarios y clientes de los servicios de telecomunicaciones tendrán los derechos y obligaciones que establezcan las normas que rigen en esta materia, los contratos de concesión respectivos y las directrices de la entidad reguladora, y manifestar así mismo en su párrafo segundo, que también regirán en esta materia todos los principios de derecho y normas vigentes contenidos en los códigos Fiscal, Civil, Penal y demás normas pertinentes de la legislación panameña, en lo que les sea aplicable y no sean contrarias a dicha ley y a las especiales vigentes sobre dicha materia, lo que está haciendo el legislador es dejar a salvo los derechos que las normas jurídicas vigentes al momento de dictarse la ley 31 de 1996 ya consagraban a favor de los usuarios de este servicio, incluyendo, entre éstos, la exoneración en el pago por la prestación del servicio de telefonía otorgada a favor de algunos operadores del sistema de administración de justicia

de acuerdo con el artículo 312 del Código Judicial, de manera que, a juicio de esta Procuraduría, dicha exoneración mal podría ser considerada, jurídicamente hablando, un gasto público autorizado por mandato constitucional o legal, sino todo lo contrario, por lo que, como consecuencia de ello, el Estado no puede asumirlo a través de la expedición de una norma de naturaleza estrictamente adjetiva, como resultan ser las que autorizan en forma anual el presupuesto de funcionamiento de las entidades públicas, de tal suerte que, a juicio de este Despacho, la norma acusada sí pugna de manera efectiva con la disposición constitucional invocada.

Con respecto al cargo de violación que hace la parte accionante respecto a los artículos 2 y 214 del texto constitucional, relativos a la separación de los poderes estatales y al procedimiento para la aprobación de los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, respectivamente, este Despacho observa que ésta no introduce en su demanda elemento alguno que permita determinar la forma en que se ha producido la alegada violación, puesto que si bien el proceso de preparación y formulación del presupuesto general del Estado requiere de la participación de todas las entidades que integran el espectro de la administración pública, la presentación del proyecto de ley correspondiente y su posterior aprobación, son privativos del Órgano Ejecutivo y del Legislativo.

El trámite para la aprobación de la ley anual de presupuesto, que incluye Normas Generales de Administración Presupuestaria como la disposición acusada de

inconstitucional, en este caso el artículo 216 de la ley 54 de 2006, de acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política de la República es de competencia privativa de sólo dos órganos del Estado, ya que conforme expresa dicha disposición, al Órgano Ejecutivo le corresponde la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al órgano Legislativo, su examen, modificación, rechazo o aprobación.

Tal como lo ha señalado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 10 de julio de 2001, “la actual Constitución, siguiendo modelos constitucionales adoptados en otros lares, ha señalado, con precisión, el nivel de intervención de cada uno de los Órganos del Estado competentes para la formulación y aprobación del Presupuesto, con lo cual se realiza esa asignación de funciones distintas **en desarrollo del principio de armónica colaboración que deben presidir las actuaciones de los poderes públicos**”, por lo que contrario a lo señalado por el accionante, en el presente caso no existe infracción alguna a los artículos constitucionales a que alude la demanda.

En virtud de las consideraciones antes expresadas, la Procuraduría de la Administración concluye que el artículo 216 de la ley 54 de 20 de diciembre de 2006, es violatorio de 277 de la Constitución Política de la República, mas no así de los artículos 2 y 214 del propio Texto Constitucional, por lo que respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se

sirvan declarar que la citada disposición legal ES  
INCONSTITUCIONAL.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/1061/mcs