

394

**ENTRADA N°812332022 MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Richard Omar Lasso Chavaria, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006, (por el cual se adopta el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006), publicado en Gaceta Oficial 25,676 de 21 de noviembre de 2006 (que mediante Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006 se reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos, creado por la Ley 26 de 29 de enero de 1996, y dicta otras disposiciones).

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
P L E N O**

**Panamá, cinco (05) de julio de dos mil veinticuatro (2024).**

**VISTOS**

El 8 de agosto de 2022, el licenciado RICHARD OMAR LASSO CHAVARRÍA, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006, (por el cual se adopta el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006), publicado en Gaceta Oficial 25,676 de 21 de noviembre de 2006 (que mediante Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006 se reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos, creado por la Ley 26 de 29 de enero de 1996, y dicta otras disposiciones).

A su vez, el 2 de septiembre de 2022, el licenciado VICTOR ANTONIO CROSBIE CASTILLERO, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, en iguales términos, demanda de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional, el Artículo 4 del Texto Único de la Ley 26 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley

10 de 22 de febrero de 2006, adoptada mediante el Decreto Ejecutivo No.143 de 29 de septiembre de 2006, publicado en la Gaceta Oficial No.25,676 de 21 de noviembre de 2006.

Tomando en cuenta lo anterior, se dictó la resolución de 18 de noviembre de 2022, en donde se dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

“Sin embargo, observamos que los procesos antes mencionados, se encuentran en esta Colegiatura ante igual jerarquía y las mismas guardan relación entre sí, pues tienen el mismo objeto y pretensión.

Expuesto lo anterior, y en base a los artículos 720 y 721 del Código Judicial, es posible decretar una acumulación al proceso de mayor antigüedad, debido que reúnen los requisitos exigidos y con la finalidad que sean sustanciados, unificados y se fallen en una sola sentencia.

En consecuencia, la suscrita Magistrada Sustanciadora, en Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **RESUELVE:**

1. **ACUMULAR** el negocio No.908562022 al negocio contentivo de la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Víctor Antonio Crosbie Castillero, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare Inconstitucional el ARTÍCULO 4 DEL TEXTO ÚNICO DE LA LEY 26 DE 29 DE ENERO DE 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No.143 de 29 de septiembre de 2006, con el número de Negocio No.812332022, con la finalidad que se fallen en un mismo marco legal.

...” (Cfr. fs. 388 – 389 del expediente judicial).

Cumplidos los trámites establecidos en los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, el negocio se encuentra en estado de resolver, labor a la cual se aboca este Tribunal, en atención a las siguientes consideraciones:

#### **FRASES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONAL**

Los actores demandan la inconstitucionalidad del siguiente artículo:

“**Artículo 4.** Competencia. La Autoridad ejercerá el poder de regular y controlar la prestación 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 adelante llamados

396

servicios públicos, según lo establecen la presente Ley y las leyes sectoriales.

Por tener incidencia de carácter nacional y, por ende, extradistrital, y para los fines legales correspondientes, los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural, y los bienes dedicados a la prestación de tales servicios, solamente estarán gravados con tributos de carácter nacional, entre ellos, la contribución nacional establecida en el artículo 5 de la presente Ley. Por lo tanto, dichas actividades, servicios o bienes destinados a la prestación de los servicios públicos antes mencionados, no podrán ser gravados con ningún tipo de tributo de carácter municipal, con excepción de los impuestos de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones.

La administración de los concesionarios que prestan los servicios públicos antes mencionados, no estará sujeta a ninguna medida cautelar.

Adicionalmente, los bienes inherentes a la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, radio y televisión, tampoco estarán sujetos a medidas cautelares, salvo que estos bienes garanticen obligaciones contractuales contraídas por sus propietarios.”

#### **HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA PRETENSIÓN PROCESAL**

Los demandantes sustentan sus pretensiones, entre otras cosas, en lo siguiente:

“**SEXTO:** Que, el Artículo 4 del Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006, establece en primera instancia un trato desigual en favor de los medios de comunicación sociales de radio y televisión, quienes para todos los propósitos se encuentran en igualdad de circunstancias en relación con los medios de comunicación escritos y de aquellos que se transmiten por vía de internet, ya que todos ellos, ejercen el derecho fundamental establecido en el Artículo 37 Constitucional, es decir, el ejercicio de la libertad de información y prensa, mediante el cual se reconoce la posibilidad que tiene toda persona de poder emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa, salvo que se atente contra la reputación o la honra, la seguridad social o el orden público.” (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

“**SÉPTIMO:** Que, la norma objeto de la presente demanda, al poner en una situación de desventaja a los medios de comunicación escritos frente a los medios de comunicación de radio y televisión, representa una disposición jurídica que otorga un tratamiento desigual, que coloca a los medios escritos en una situación de desventaja, pese a estar todos en la misma circunstancia.” (Cfr. f. 210 del expediente judicial).

397

**NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO:**

Lo anteriormente expuesto, lleva a los demandantes a considerar que el artículo objeto de reparo vulnera las siguientes disposiciones;

**1. El artículo 19 de la Constitución de la República**, el cual establece que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. fs. 12 - 14 y 212 - 213 del expediente judicial).

En cuanto a la infracción de esta disposición constitucional, los actores alegan lo siguiente:

“Como bien se puede apreciar en la norma atacada de inconstitucional, la misma infringe de manera directa por comisión el Artículo 19 Constitucional, ya que dicha norma legal le otorga a los medios de comunicación de radio y televisión, el beneficio de que la administración de los concesionarios de radio y televisión, ni los bienes con los que prestan sus servicios, no pueden ser objeto de medidas cautelares ni los bienes con que se presta dicho servicio, con lo cual se infringe la prohibición contenida en el referido Artículo 19 constitucional, de no establecer fueros y privilegios frente a entes singulares, como lo son los medios de comunicación de radio y televisión, frente a otros medios de comunicación sociales, como son los medios escritos, dando un trato desigual a los medios de comunicación escritos, ya que no puede la ley regular de forma diversa, y sin justificación alguna, situaciones semejantes e iguales, porque con ello se estaría estableciendo condiciones de ventajas en favor de la administración de los concesionarios de los medios de comunicación de radio y televisión ....” (Cfr. fs. 12 - 13 del expediente judicial).

“Que los medios de comunicación escritos y los medios que se transmiten vía internet, se encuentran en igualdad de condiciones que los medios de comunicación de radio y televisión, por lo que el tratamiento diferenciado contenido en la norma ut supra, viola de manera directa por comisión la prohibición de constituir fueros y privilegios entre estos medios de comunicación, ya que todos están en igualdad de condiciones, es decir, todos y cada uno de ellos ejerce la libertad de información y la libertad de prensa, derechos fundamentales y que se traduce en el derecho que tiene toda persona de poder emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa, salvo que se atente contra la reputación o la honra, la seguridad social o el orden público.” (Cfr. f. 213 del expediente judicial).

398

**2. El artículo 20 de la Constitución de la República**, que dispone que los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales (Cfr. fs. 14 – 15 y 214 – 215 del expediente judicial).

Los demandantes son del criterio que:

“Como se puede fácilmente apreciar, la norma legal atacada, al no establecer el beneficio de no aplicar ningunas medidas cautelares sobre la administración de los concesionarios que prestan los servicios de radio y televisión, claramente se excluye de ese beneficio a la administración los medios de comunicación social escritos.” (Cfr. f. 14 del expediente judicial).

“El Principio de Igualdad frente a la Ley, se ve infringido de manera directa por comisión, en la norma atacada, porque al establecer ese beneficio solamente en favor de la administración de los concesionarios de los medios de comunicación social de radio y televisión, en detrimento de otros de la administración de otros medios de comunicación social, como son los medios escritos, porque introduce un trato diferenciado en favor de los medios de comunicación de radio y televisión, pese a que ambos servicios públicos, se encuentran en la misma condición que los medios de comunicación social escritos.” (Cfr. f. 215 del expediente judicial).

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 25 de agosto de 2022, a través de la cual se admitió la misma y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 30 del expediente judicial).

### **CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACION**

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración emitió concepto en relación con la presente demanda de

inconstitucionalidad, actuación ésta que dejó consignada en la Vista No. 1502 de 8 de septiembre de 2022, y en la Vista No. 1570 de 20 de septiembre de 2022, en las cuales solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare que es no es inconstitucional *el artículo 4 del del* Decreto Ejecutivo No. 143 de 29 de septiembre de 2006, por el cual se adopta el Texto Único de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, que crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos, adicionada y modificada por el Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006, en la medida en que, basado en el principio de la interpretación conforme a la Constitución, incluye o alcance a los medios de comunicación escritos.

En tal sentido, el representante del Ministerio Público indicó lo siguiente:

“En consecuencia de lo anterior, esta Procuraduría diciendo de los argumentos expuestos por el accionante, ya que la norma acusada no crea excepciones para favorecer a una persona determinada, que lo coloque en posición de ventaja frente a otros, más bien, busca la implementación de medidas para ‘promover un régimen jurídico de estabilidad, que imprima certeza y seguridad a las inversiones realizadas y por realizar en la prestación de los servicios públicos de radio y televisión’, como también en los operadores del sistema de telecomunicación.” (Cfr. f. 40 del expediente judicial).

“Así pues, queda claro que el Estado por sí mismo o a través de concesiones a terceros (pero en todo momento bajo la regulación y en control estatal), brinda los servicios públicos de telecomunicación, radio y televisión los que, comprenden una prestación técnica para la satisfacción de una necesidad pública de la colectividad; y en ese sentido, las autoridades de la República de Panamá, tienen el mandato legal de fomentar un régimen jurídico de estabilidad con respecto a la seguridad de las inversiones realizadas por los concesionarios de los servicios públicos antes señalados; lo que no implica un trato desigual o discriminatorio frente a otras actividades de índole privado que no estén contenidas en las normas que rigen las telecomunicaciones y los sistemas radiales y televisivos (Ley 31 de 8 de febrero de 1996 y la Ley 24 de 30 de junio de 1999, respectivamente).

...” (Cfr. f. 253 del expediente judicial).

### **TERCEROS INTERESADOS**

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, el licenciado Adán Arnulfo Arjona, presentó un escrito de alegatos en donde indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“1. La demanda carece de total fundamento constitucional porque descansa en una errónea argumentación acerca del Principio de igualdad consagrado en la Constitución conforme ha sido decantado jurisprudencialmente por muchísimas sentencias dictadas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

2. El precepto acusado no infringe el principio de igualdad constitucional, ya que la protección cautelar instituida en relación con los bienes inherentes a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, radio y televisión se encuentra perfectamente justificada desde el punto de vista constitucional en base a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, habida cuenta de la índole especial de las actividades que desarrollan en beneficio de la población.

3. En la presente controversia no hay un problema de infracción constitucional sino una cuestión de interpretación constitucional de la legalidad. Cuando la Ley alude a medios televisivos y radiales deben entenderse comprendidos los escritos y digitales porque comparten identidad en cuanto a los fines que persiguen.

4. La controversia constitucional planteada sí justifica que el Pleno de la Corte al examinar la conformidad constitucional del artículo legal demandado exponga consideraciones interpretativas que conformen que dicha protección cautelar patrimonial ampara a todos los medios de comunicación sean televisivos, radiales, escritos y digitales.” (Cfr. f. 53 del expediente judicial).

Por su parte, la firma forense Alfaro, Ferrer & Ramírez, actuando en nombre y representación de Grupo de Comunicaciones Digitales, S.A. y Telecomunicaciones Digitales, S.A., presentó un escrito denominado Alegados de Oposición, en donde expresó, entre otras consideraciones, las siguientes:

“a) Los servicios de telecomunicaciones, radio y televisión son servicios públicos regulados que el Estado ha ordenado conforme a leyes sectoriales, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 282 de la Constitución de orientar, dirigir, reglamentar o crear las actividades económicas, según las necesidades sociales, de acuerdo con la Constitución y la Ley, ‘con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país’.

b) El Estado planificó que ciertos servicios públicos, entre estos los de telecomunicaciones, radio y televisión, fuesen brindados bajo un régimen especial de concesiones que contienen normas de estricta fiscalización tendientes a proteger el interés público en la prestación de dichos servicios, y para ello se creó el organismo, ASEP.

c) La norma acusada fue dictada con el fin de garantizar la prestación ininterrumpida de los servicios públicos y proteger así a los usuarios que pudiesen verse afectados como consecuencia de

una medida cautelar sobre la administración o sobre los bienes inherentes a la prestación de los servicios.

d) La prensa escrita constituye un medio de comunicación de derecho privado orientado a informar, formar y entretener, que no requiere concesión, no está sujeta a regulación, y no requiere de complejas redes de tecnología continuamente cambiante para llegar a su audiencia.

e) Al no estar los concesionarios de telecomunicaciones, radio y televisión en las mismas condiciones que los medios de comunicación escritos, la Norma Acusada no favorece de ninguna forma a personas de manera individualizada ni crea tratos desiguales que puedan configurar violaciones de los artículos 19 y 20 de la Constitución." (Cfr. f. 92 del expediente judicial).

Por otro lado, la firma forense Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación de la Corporación Medcom Panamá, S.A., argumentó lo siguiente en relación a la demanda en cuestión:

"El activador constitucional a efectos de desarrollar su argumento, parte de una premisa equívoca cual es 'que los medios de comunicación escritos, se encuentran en igualdad de condiciones que los medios de comunicación de radio y televisión'; lo cual no es así.

Y es que, no se puede sostener la anterior premisa, por cuanto todos aquellos prestadores de los servicios públicos de radio y televisión, como lo es, precisamente nuestra mandante, brindan y/u otorgan estos servicios públicos en virtud de una concesión, que es otorgada por el Estado, teniendo como norte el bienestar social y el interés público, de conformidad con lo reglado por el artículo 259 de nuestro Texto Constitucional que establece lo siguiente:

'Artículo 259. Las concesiones para la explotación del subsuelo, de los bosques, para la utilización de aguas, medios de comunicación o transporte y de otras empresas de servicio público se inspirarán en el bien social y el interés público.'

Lo antes consignado, de suyo, desacredita el cargo endilgado por el demandante constitucional, por cuanto no puede existir una vulneración al artículo 19 de la Constitución Política, cuando resulta evidente que los medios de comunicación de radio y televisión, en su condición de concesionarios y prestadores de un servicio público, por Ley, no se encuentran en las mismas condiciones que los medios de comunicación escrito." (Cfr. f.152 del expediente judicial).

Esa misma firma forense, pero esta vez actuando en nombre y representación de Televisora Nacional, S.A., Telecomunicaciones Nacionales, S.A. y Radio TV, S.A., se pronunció de la siguiente manera:



“Es decir, tratándose de un servicio público, que corresponde al Estado y se traslada a un concesionario en virtud de un contrato de concesión que está sujeto a ciertos deberes y obligaciones, se justifica la garantía y protección de concesión que está sujeto a ciertos deberes y obligaciones, se justifica la garantía y protección sobre los bienes inherentes a dicha concesión y a la administración propiamente como tal, en traslación al concesionario de las protecciones inherentes al Estado, con el fin de garantizar de esta manera la prestación continua e ininterrumpida del servicio destinado a satisfacer necesidades colectivas de forma permanente.

A diferencia de los concesionarios del servicio público de radio y televisión, los otros medios de comunicación social (escritos o digitales) constituyen empresas privadas en el desarrollo de una actividad comercial libre, que no explota ningún derecho intrínseco del Estado, no paga cánones para su operación ni tampoco mantiene control estatal.” (Cfr. f. 181 del expediente judicial).

Mariel Díaz Cadet, actuando en nombre y representación de Grupo de Comunicaciones Digitales, S.A. y Telecomunicaciones Digitales, S.A., se expresó de la siguiente forma:

“8. Se trata de dos servicios totalmente diferentes, el primer grupo (telecomunicaciones de radio y televisión) sujeto principalmente a una regulación de derecho público propia de las concesiones de servicio público, y el segundo (medios de comunicación escritos), sujeto a normas de derecho privado sin regulación estatal.

9. Esta distinción es sumamente importante para el análisis de los argumentos de inconstitucionalidad esbozados por el demandante, ya que erróneamente el demandante parte de la premisa de que se trata de negocios que están en pie de igualdad, y por ello concluye, equivocadamente, que ameritan recibir el mismo trato.” (Cfr. f. 271 del expediente judicial).

La firma forense Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación de Televisora Nacional, S.A., Telecomunicaciones Nacionales, S.A. y Radio TV, S.A., presentó sus consideraciones en relación a la segunda de las demandas, en el siguiente sentido:

“Es así pues, que, en el presente caso, no nos encontramos frente a condiciones iguales, como erradamente plantea la parte demandante, ya que la prensa escrita y la radio/televisión, no son, entre ellos, iguales tipos de medios de comunicación, pues no gozan de las mismas condiciones fundamentales en el desarrollo de sus actividades y por ende, no nos encontramos frente a situaciones ‘semejantes e iguales’.

Decimos lo anterior, pues para la prestación del servicio público de radio y televisión se impone la necesidad de obtener una concesión administrativa, que, conforme se define, es 'el mecanismo constitucionalmente aceptado (artículo 259) a través del cual, según lo reglamenta la ley, los particulares pueden administrar o explotar bienes de dominio público bajo la condición de que el Estado conserve su propiedad.'

..." (Cfr. fs. 338 – 339 del expediente judicial).

La firma forense Morgan & Morgan, actuando ahora en nombre y representación de la Corporación Medcom Panamá, S.A., indicó a propósito de la segunda de las demandas incoadas, lo siguiente:

"Y es que, la garantía y protección sobre los bienes inherentes a la prestación de los servicios públicos, que otorga la norma censurada, se justifica plenamente pues el Estado tiene la obligación de garantizar a los concesionarios la prestación continua e ininterrumpida del servicio destinado a satisfacer necesidades colectivas de forma permanente.

Lo anterior, en solitario, enerva el cargo endilgado por el activador constitucional, pues resulta evidente que los concesionarios de los servicios públicos de radio, televisión, telecomunicaciones, entre otros, por Ley, no se encuentran en las mismas condiciones que los medios de comunicación escrito y, por tanto, no puede existir una vulneración al artículo 19 de la Constitución Política." (Cfr. f. 364 del expediente judicial).

## **CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO**

Antes de abocarnos a esta tarea de hermenéutica, es importante señalar que el proceso de interpretación de la Constitución como norma fundamental y Suprema de todo Estado, conlleva necesariamente la conceptualización de Constitución y de los principios de interpretación constitucional que van a guiar al intérprete constitucional en su labor; pues sin dudas, realizar una interpretación abierta de la Constitución, es consecuencia de la Supremacía de la Constitución y un constructo democrático.

El jurista alemán Häberle nos recordará que en toda interpretación que se haga de la Constitución, se debe tomar en cuenta el contexto cultural de la sociedad a la que va destinada, pues no en vano para este connotado autor, la Constitución es una pieza cultural: