

Panamá, 9 de diciembre de 1999.

Licenciada  
BERTILDA GARCÍA  
Sub-Administradora General de la  
Autoridad Marítima de Panamá.  
E. S. D.

Señora Sub-Administradora:

En cumplimiento del mandato legal de servir de Consejeros Jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, conforme al numeral 4° del artículo 348 del Código Judicial, pasamos a ofrecer respuesta a su Nota AMP-SA-358-99-LEG fechada 19 de octubre de 1999, recibida en este Despacho el 25 de octubre del mismo año, la cual versa sobre indemnización que debe pagarse a ciertas empresas que fueron desalojadas del área portuaria de Balboa y Cristóbal.

Antes de emitir nuestro concepto sobre el tema consultado, es menester recordarle que la labor de asesoría que desarrolla este Despacho, lleva inherentes requisitos establecidos por la Ley y por el propio Despacho, por un lado es requisito SINE QUA NON para atender debidamente lo solicitado, el que la institución solicitante adjunte criterio jurídico emitido por el asesor legal de la institución petente acerca del asunto consultado y por el otro lado, la consulta debe ser formulada por la autoridad superior de la institución, dado que es el facultado por la Ley para aplicar lo que corresponda. Adicionalmente, a ello es nuestro deber indicarle que de conformidad al Código Judicial, esta función de asesoría básicamente es dirigida a interpretar la norma o a indicar el procedimiento que deba seguirse. Hemos observado que en el caso que ahora somete a nuestra consideración, ninguno de estos presupuestos se dan. Sin embargo, procederemos a examinar las particularidades del mismo, exhortándole a que en el futuro próximo cumpla con las exigencias que ha señalado la Ley.

Según nos explica, en el presente proceso se trata del pago de una indemnización en donde las empresas hicieron sus solicitudes de indemnización a la Autoridad Marítima de Panamá una vez desalojaron el área, no obstante, el pago no ha sido satisfecho, por causas ajenas a la institución. Aun cuando, La Junta Directiva de esa entidad examinó y estudió los documentos presentados, resolviendo pagar indistintamente de la cuantía de las mismas.

Ahora bien, como quiera que de lo que se trata ahora es de finiquitar el asunto de las indemnizaciones pendientes, definiendo consecuentemente a qué organismo de la institución le corresponde emitir el resuelto que autorice el referido pago, para ello examinaremos el Decreto No.7 de 10 de febrero de 1998 a través del cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá. Decreto, que crea a dicha entidad como institución autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno; sujeta únicamente a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República; y que en su artículo 4, señala entre las funciones que debe desarrollar la Autoridad, el: ¿... Proponer, coordinar y ejecutar la estrategia Marítima Nacional. ...¿. Es pues en virtud de esta función que corresponde a la Autoridad Marítima de Panamá atender de manera

coordinada con sus órganos superiores de dirección todos los reclamos de servicios y espacios marítimos que ante ellos se presenten.

Respecto a las decisiones de fundamental trascendencia que deban tomarse en esta institución estatal, la Ley ha facultado a un organismo superior denominado Junta Directiva, cuyas funciones básicas están contenidas en el artículo 18. Éste artículo, señala claramente las funciones y atribuciones de la Junta Directiva, sin embargo, nos referiremos concretamente a lo establecido en sus numerales 7, 11 y 13, respectivamente, por estar directamente vinculados con el tema tratado, textos que dicen: ¿... 7. Establecer la organización de la Autoridad y, en general, adoptar todas las medidas que estime convenientes para la organización y funcionamiento del Sector Marítimo. 11. Autorizar los actos y contratos por sumas mayores a un millón de balboas (B/1.000.000.00). 13. Resolver en última instancia las reclamaciones y recursos de los usuarios de la administración marítima nacional, dando fin a la vía administrativa en lo concerniente a los actos proferidos por el Administrador. ...¿ (Lo subrayado es de este Despacho).

Como puede observarse, corresponde, pues, a la Junta Directiva organizar administrativamente a la Autoridad, así como adoptar todas las medidas que estime convenientes para garantizar que sea organización es funcional para los fines que debe desarrollar la institución. Igualmente, debe absolver en última instancia las reclamaciones y recursos que interpongan los usuarios de la administración marítima nacional.

Ahora bien, entendemos que en el caso subjúdice la indemnización que debe pagarse no excede del millón de balboas, cifra sobre la que debe legalmente pronunciarse el órgano superior antes mencionado, o sea, la Junta Directiva, no obstante, por tratarse de una situación netamente de responsabilidad administrativa, en donde el Estado, aun cuando por ejecutar una actividad completamente legítima, ha causado un daño a otra persona jurídica debe, por tanto, responder ante tales daños; puede decirse entonces, que nos encontramos en este caso, ante lo que la doctrina ha calificado como ¿responsabilidad por daños especiales¿, por tratarse de daños que se justifican, vía de utilidad pública, por lo que a nuestro juicio de este caso debe ser conocido y valorado por la Junta Directiva, como cuerpo colegiado superior de la Autoridad Marítima de Panamá.

En cuanto a este tipo de responsabilidad, explica la doctrina que, ¿esta concepción del daño especial se fundamenta en el principio del derecho público de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, según el cual, cuando un administrado soporta las cargas que pesan sobre los demás, nada puede reclamar el Estado; pero si en un momento dado debe soportar individualmente una carga anormal y excepcional, esa carga constituye un daño especial que la administración debe indemnizar.¿(RODRÍGUEZ R. Libardo. DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO. Edit. TEMIS. 1996. Pág.386).

Como quiera que en el proceso de privatización que se inició en nuestro país a partir del año de 1992, con la Ley No.16 de 14 de julio de 1992, publicada en Gaceta Oficial No.22.079 de 16 de julio de 1992; basada fundamentalmente, en el interés público y el bienestar social, se previó que a todos los afectados por este novedoso proceso se le aseguraran sus derechos y se le indemnizará por los daños causados, de lo

que deriva que todas aquellas personas naturales y jurídicas afectadas, ostenten el derecho de ser resarcidas o indemnizadas por el Estado.

De allí entonces, que corresponda a la Autoridad Marítima de Panamá como órgano supremo del sector marítimo, responder efectivamente, de los daños ocasionados en virtud de la privatización de los puertos de Balboa y Cristóbal, pagando la indemnización pendiente. De modo que la Resolución que otorgue visto bueno para este pago debe emanar de la Junta Directiva de ese organismo, precisamente, contemplando que el monto del acto público adjudicado fue de B/.1.154,596.80, es decir, que dicho acto público excedió el monto establecido para que se pronunciara el Administrador General de la institución, conforme lo establecido en el artículo 27 numeral 9 del Decreto No.7 de 10 de febrero de 1998.

En estos términos dejo contestada la consulta que tuvo a bien formularme, me suscribo, con muestras de consideración y aprecio,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

AMdeF/16/cch.