



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de abril de 2015
C-26-15

Licenciada
Eyda Varela de Chinchilla
Vice Ministra de Finanzas
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señora Vice Ministra:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota No. 102-01-029 DVMF, a través de la cual se solicita a esta Procuraduría absolver diversas interrogantes que guardan relación con la Resolución No. 001 de 7 de febrero de 2012, "Que establece los criterios para el pago de las cuentas pendientes del Estado, en concepto de sentencias emitidas por los tribunales", dictada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Antes de dar respuesta a sus preguntas, debo advertir, como cuestión previa, que la Resolución No. 001 de 7 de febrero de 2012 indicada en su nota es un acto administrativo de efectos generales, por lo que está sujeto a lo que dispone el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, y el artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, que a la letra dicen:

Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

"Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual tienen fuerza obligatoria inmediata y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, o la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior." (El énfasis en negrita es del Despacho).

Artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005:

"Artículo 1. La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordene la Constitución Política y la ley ...

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

reclamo se sustentará en una Resolución Administrativa debidamente motivada.”

Como se puede apreciar, los pagos a que se refiere el artículo primero son en concepto de indemnización, vigencias expiradas, pasivos laborales y otros, pero este “otros” no puede ser interpretado como que el Ministerio de Economía y Finanzas puede, mediante Resolución, reconocer el pago de una indemnización sin que haya sido autorizado de acuerdo a la constitución o la Ley (Cfr. artículo 277 de la Constitución Política de la República), y ordenado mediante sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente, si nos atenemos a lo dispuesto en las normas generales de administración presupuestarias, que tienen rango superior a la mencionada Resolución (Cfr. la disposición contenida en el artículo 254 de la Ley 74 de 11 de octubre de 2011, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2012, que era la que estaba vigente cuando se dictó la Resolución No. 001 de 7 de febrero de 2012, disposición que se repite literalmente en las leyes que dicta el Presupuesto General del Estado).

Por otra parte, cabe destacar que la solicitud de pago de indemnización formulada por la sociedad L. Fernando, S.A, fue realizada en febrero del 2013, y la servidumbre se impuso en el año de 1984, cuando el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (IRHE) construyó los postes de tendidos eléctricos sobre finca de propiedad de la sociedad solicitante, o sea, bajo la vigencia del Decreto Ley 31 de 27 de septiembre de 1958, que contenía disposiciones sobre industria de electricidad, regulando lo atinente a las servidumbres para acueductos y obras hidroeléctricas, plantas eléctricas, subestaciones y demás obras complementarias y **líneas de transporte y distribución de energía eléctrica**, le atribuyó competencia al Ministerio de Obras Públicas en lo relacionado con la servidumbre y creó la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, como ente supervisor y fiscalizador de la actividad.

El Decreto Ley 31 de 1958 fue subrogado por la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, “Por el cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad”, y estableció las funciones de la Autoridad de los Servicios Públicos, entre ellas las de autorizar la constitución de servidumbre que sean necesarias para la prestación de los servicios públicos de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica (Cfr. artículo 9, numeral 22 en concordancia con el artículo 1 de dicho Texto Único de la Ley 6 de 1997), pero dentro de ellas no se encuentra la de reconocer u ordenar pagos por indemnización o compensación por constitución de servidumbres para instalación de postes para tendidos eléctricos sobre predios de particulares, constituidas o impuestas antes de la vigencia de esta Ley.

Sobre el particular, es oportuno traer a colación la parte medular de la Sentencia de 7 de septiembre de 2014 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se pronunció en un caso similar al que ocupa nuestra atención, indicando que la Autoridad de los Servicios Públicos carecía de competencia para conocer de situaciones ocurridas antes de la vigencia de la ley 6 de 1997:

“(...)

Como quiera, que estamos frente a un asunto relacionado con la competencia de una entidad, debemos tener presente, en primera instancia, que **las autoridades públicas en ningún momento pueden dejar de aplicar dentro de sus actuaciones el principio de legalidad que regula todas las actuaciones administrativas, consistente en que las autoridades públicas solo pueden hacer lo que expresamente le autoriza la ley,** porque de lo contrario se estaría excediendo en el ejercicio de sus facultades legales.

El numeral 17 del artículo 20 de la Ley 6 de 1997, le atribuye a La Autoridad, la función de autorizar la constitución de limitaciones de dominio y servidumbres que sean necesarias para la prestación de los servicios públicos

Así tenemos, que la Ley 6 de 1997, en su artículo 124 ... El artículo 125 de dicha Ley, dispone que ante el hecho de que el acuerdo no resulte, le corresponderá a La Autoridad imponer la servidumbre forzosa.

El artículo 54 del Decreto Ejecutivo 22 de 19 de junio de 1998 ...

Igualmente, el artículo 58 del referido Decreto otorga derecho al titular del dominio de un inmueble que considere a éste, afectado por las actividades, obras y trabajos destinados al servicio público de electricidad, a solicitarle a La Autoridad, iniciar los procedimientos tendientes a la constitución de la servidumbre del inmueble.

Lo anterior, pone de manifiesto que La Autoridad tiene facultad para autorizar e imponer la constitución de servidumbre, así mismo, la de iniciar los procedimientos tendientes a su constitución. **Sin embargo, no observamos dentro de la normativa vigente examinada, que se le otorgue facultad alguna a La Autoridad respecto a las servidumbres ya constituidas, cuando entró en vigencia, la Ley 6 1997, frente a lo cual se debe aplicar el principio de legalidad de que los funcionarios solo pueden hacer lo que la Ley le permite.**” (El énfasis en negrita es del Despacho).

Segunda interrogante.

La segunda interrogante es del siguiente tenor:

2. “Es viable revocar la Nota No. 102-01-026-DVMF de 21 de marzo de 2013, y poder así practicar las pruebas necesarias, que permita al ministerio determinar si le asiste o no el derecho a la parte interesada.” ?

La nota a que se refiere la pregunta contiene el acto administrativo mediante el cual el Ministro de Economía y Finanzas respondió el reclamo formulado por la sociedad L. Fernando, S.A, señalándole que el ministerio no tenía competencia para conocer el reclamo, y además, porque la peticionaria no adjuntó copia de la sentencia ejecutoriada que condenara al Estado a pagar indemnización. Contra lo decidido en la nota, la empresa peticionaria presentó recurso de reconsideración, pidiendo la revocatoria de la misma y se dicte otra “que ordene admitir el reclamo e iniciar el proceso gubernativo para determinar así la existencia o no del derecho afectado”, invocando para ello el artículo tercero de la referida Resolución No. 001 de 7 de febrero de 2012.

Sobre esta segunda interrogante, la Procuraduría es de opinión que en el caso particular que ocupa nuestra atención, el recurso de reconsideración interpuesto contra la Nota No. 102-01-026-DVMF de 21 de marzo de 2013, antes citada, debe ser resuelto de alguna de estas dos maneras: a) **confirmarlo** mediante Resolución motivada y remitirla a la autoridad que considere competente, tal como lo prevé el artículo 40, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, por considerar que, en efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas carece de competencia para conocer del reclamo; o b) **revocarlo**, si considera que han surgido nuevos elementos, para lo cual deberá admitir solicitud e imprimirle el trámite correspondiente, (correr traslado a quien corresponda, ordenar y practicar las pruebas presentadas y aducidas), y resolver sobre si le asiste o no derecho al reclamante.

Tercera Interrogante:

La tercera interrogante que se me formula es del siguiente tenor:

“Mediante la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, por la cual se dicta el Marco regulatorio e Institucional para la prestación del Servicio Público de Electricidad se da por reestructurado el IRHE, por lo cual es necesario conocer el término a partir del cual el Estado tiene que responder económicamente por la afectación de un tercero, en el caso en particular”

La Procuraduría responde esta interrogante expresando que en el caso particular que nos atañe, el término de prescripción para reclamar el pago de indemnización o compensación por servidumbre forzosa de líneas eléctricas destinadas al servicio público de electricidad, construidas en terrenos particulares a favor de prestadores de ese servicio, es de **7 años** tal como lo prevé el artículo 1701 del Código Civil, tal como quedó reformado por la Ley 18 de 31 de julio de 1992.

Lo anterior lo fundamento en el hecho de que, si bien las disposiciones de la Ley 6 de 1997 no se aplican a situaciones que ocurrieron antes de su vigencia, tal como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia (ver respuesta de la primera interrogante), esa excerta legal no contiene norma alguna que señale un término de prescripción sobre esta materia, por lo cual hay que acudir entonces a las reglas generales contenidas en el Código Civil, porque, aun cuando lo que se reclama tiene su origen en la imposición de una servidumbre legal, que es un

derecho real (Cfr. artículo 1764, numeral 2 del Código Civil), la solicitud de pago de indemnización o compensación por las supuestas afectaciones de esa servidumbre, es una acción personal, y por lo mismo prescribe a los 7 años, al no existir una ley especial que establezca un plazo distinto.

En ese sentido, considero conveniente citar la parte medular de la Sentencia de 18 de abril de 2007, de la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, que, a su vez, cita extracto del fallo del Primer Tribunal Superior de Justicia en el que hace alusión al plazo de prescripción similar a un caso como el que nos ocupa. Cito lo que corresponde:

“ (...)

Lo anterior quiere decir que el tipo de acción ejercida por los iniciadores de este conflicto fue de carácter eminentemente personal, pues se reclamó el cumplimiento de una obligación dimanante de la Ley consistente en la indemnización y compensación por la ocupación, los perjuicios o las limitaciones al derecho de propiedad surgidas con motivo de la constitución de una servidumbre, en este caso de "electroducto" ...

Luego entonces, un hecho plenamente asentido por las partes, según se constata de los respectivos hechos terceros tanto de la demanda primitiva (fs. 25) como de la reconvención (fs. 57), **estuvo erigido en la circunstancia de que fue por conducto del Resuelto No. 1106 de 16 de diciembre de 1974, expedido por el Ministerio de Obras Públicas, como entidad designada por la Ley a tales efectos (ver art. 73 del citado Decreto Ley 31 de 27 de septiembre de 1958), que quedó constituida la servidumbre que gravó la finca heredada por los señores demandantes primigenios.**

(...)

De manera que retomando la naturaleza personal y no real de la acción ejercitada inicialmente en este proceso, se tiene que no existiendo norma concreta que otra cosa señalase, resulta gobernada la perención imputada por la prédica del artículo 1701 del Código Civil, que cifra la extinción de las acciones de esta clase, por su falta de ejercicio, en un término de siete (7) años.


(...)

Como puede observarse, en el presente caso no existe discusión en cuanto al hecho de que **la acción que se ejercita es una acción personal, razón por la cual la norma aplicable para determinar la prescripción de dicha acción es el artículo 1701 del Código Civil ...**” (El énfasis en negrita es del Despacho).

Finalmente, aprovecho la oportunidad para expresarle que para futuras consultas, las mismas deben venir acompañadas de la opinión legal del asesor jurídico de la institución, salvo que la entidad que la formula no cuente con ese asesor, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/au

