

22 de mayo de 1997.

Señores
Alexander Contreras
Alba Landaw
Comité Cívico de Desarrollo
y Defensa Social de Boquete
Provincia de Chiriquí

Estimados señores:

Sirva la presente para acusar recibo de su Nota S/N de 5 de mayo pasado, mediante la cual nos solicita:

"El significado de SERVICIO PÚBLICO, cuáles son las instituciones que lo brindan, dónde comienza un Servicio Público y dónde termina el mismo; quiénes somos los usuarios de un Servicio Público, dónde se inicia la responsabilidad de un usuario de los Servicios Públicos más comunes como lo son: Servicio de Agua Potable, Servicio de Electrificación, Servicio de Telefonía y Servicio de Recolección de la Basura."

En primer lugar, es menester indicar que la Constitución Nacional, en su artículo 217, numeral 5, y el Código Judicial en su artículo 348, numeral 4, al detallar la función de Asesoría Jurídica del Ministerio Público, subrayan quiénes pueden presentar Consultas a nuestro Despacho. Las disposiciones mencionadas exigen que el criterio jurídico que emita la Procuraduría de la Administración sobre *"determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguir"*, sea solicitada por un servidor público administrativo. Vale recordar que estos funcionarios deben ejercer la Jefatura de una entidad pública para tramitar cualquier interrogante ante nuestro Despacho y también agregar el criterio jurídico emitido por el Asesor Legal de la entidad pública interesada en obtener nuestra opinión como Asesor(a) Jurídico(a) de los funcionarios administrativos.

El Comité Cívico de Desarrollo y Defensa Social de Boquete no llena los requisitos supracitados para que la Consulta presentada sea absuelta por este Despacho. Sin embargo, dada la importancia de la inquietud planteada, procederemos gustosamente a brindarles la orientación requerida, pues también somos de la opinión que la ciudadanía necesita una *capacitación cívica* sobre este tema tan delicado, como lo es, los servicios públicos.

Cierto es que en el Derecho Administrativo, no hay una noción más contradictoria que la de servicio público, hasta el punto que no se exagera cuando se afirma que hay tantas definiciones del concepto, cuantos autores se han ocupado del tema. La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, se ha pronunciado al respecto en un intento por aclarar la confusión existente, dejando por sentado los siguientes criterios:

“Es importante dilucidar hasta que punto, el ajuste de facturación de electricidad debe considerarse un ‘acto administrativo’, cuya naturaleza permita ventilarse el proceso contencioso administrativo. Creemos que lo fundamental en este caso es señalar que el señor... y el IRHE existe un contrato de suministro energético y que el IRHE en este caso, está prestando un servicio público. Este servicio público tiende a brindar a los ciudadanos un mejoramiento en las condiciones de vida. En algunos países los servicios públicos no son considerados propiamente como actos administrativos, sino como una de las formas de la actividad administrativa del Estado. Existen incluso autores como Taine que han llegado a señalar que ‘el Derecho Administrativo es el derecho del servicio público y el contencioso administrativo está dominado por la noción de poder o autoridad.’” -Sentencia de Plena Jurisdicción de 14 de abril de 1993-

“La concesión no cambia la naturaleza jurídica del servicio, que sigue siendo servicio público. En primer término, es indispensable desechar la idea de que la concesión de servicio público constituye una sola empresa privada, que por su importancia debe quedar bajo el control de la Administración. No; lo esencial es la satisfacción del servicio público, este interés público debe primar decisivamente por sobre el interés de él o de los particulares.

Consecuencia de esto es que a las concesiones de servicio público se apliquen las reglas de Derecho Público y no las de Derecho Privado." -Sentencia de Nulidad de 18 de octubre de 1971-

Podemos observar que, a través de la teoría del servicio público se ha venido explicando tradicionalmente la actividad de la administración pública, cuya finalidad, se ha dicho, es la prestación de tales servicios. La noción ha servido, además, de poderoso instrumento de intervención del Estado, ya que a él le corresponde su prestación y en consecuencia debe reconocérsele pleno derecho a asumir la ejecución directa de aquellas actividades que tienden a satisfacer de manera continua necesidades de carácter general, o al menos debe otorgársele facultad para reglarlas en detalle.

El catedrático colombiano Orlando **García-Herreros S.** plantea una definición clara y consecuente con la realidad de nuestros países:

"Para nosotros, servicio público significa toda actividad que, prestada en forma continua y regular, entraña un interés público o social, que por tanto debe estar sometida a reglamentación estatal, de modo que se torna para sus prestatarios en una obligación y para los usuarios, en el derecho correlativo a percibir el servicio en igualdad de condiciones." - GARCÍA-HERREROS S., Orlando, Lecciones de Derecho Administrativo, Bogotá, Institución Universitaria Sergio Arboleda, 1994, p. 231-32- (El resaltado es nuestro)

De lo anterior, se pueden deslindar los elementos esenciales y reconocidos en el servicio público. Estos son:

1. **Continuidad:** por razón de la importancia y de la naturaleza de las necesidades colectivas que están destinados a satisfacer, **los servicios públicos deben prestarse en forma ininterrumpida, continua, permanente.** Su paralización crea grave daño a la sociedad, o al menos puede acarrearlo; de allí que se sancione de modo severo a quienes atentan contra su prestación (*Delitos contra la seguridad colectiva, Título VII, Libro II, Código Penal*), de allí que se restrinja la huelga en los servicios públicos (*Artículo 65 C.N. -Se reconoce el derecho a huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.-*)
2. **Regularidad:** se refiere a las condiciones en que razonablemente deben prestarse, es decir, **al buen funcionamiento, a la correcta prestación del servicio.** De ahí que se reglamenten en detalle las condiciones en que deben operar y que tal reglamento pueda modificarse fácilmente con el objeto de adecuarlo a las

ambiantes circunstancias que rodean su prestación, las innovaciones técnicas y las necesidades de los usuarios.

3. La igualdad de condiciones ante el servicio: al tratarse de servicios públicos, resulta obvio que ellos están dirigidos directa e inmediatamente al público; por consiguiente, **todas las personas deben estar en la posibilidad de usar de ellos en igualdad de condiciones.** Esta igualdad no se opone ciertamente a que se establezcan diversas categorías de usuarios (i.e. jubilados); pero entre los usuarios de una misma categoría debe existir estricta igualdad.

4. Obligatoriedad: si el servicio está destinado a satisfacer necesidades públicas, no cabe duda de que no es caprichosa su prestación; **por tanto, no puede negarse a quien estando en las condiciones reglamentarias lo solicite,** salvo las limitaciones técnicas, ni puede suspenderse a quienes lo están utilizando, salvo los casos expresamente previstos en los reglamentos.

Una vez analizados estos criterios, vale la siguiente aclaración: **el servicio, por lo que importa a la comunidad, se regulará siempre por las normas de derecho público,** con la minuciosidad que el legislador haya considerado conveniente. Así, aunque la definición ofrecida pueda parecer imprecisa y general, esto ocurre porque **corresponde a las legislaciones de cada país declarar en cada caso, qué actividades se consideran de servicio público,** determinando el grado en que el interés público va unido a su prestación.

A la postre, tenemos la Ley 26 de 29 de enero de 1996 "Por la cual se crea el Ente Regulador de los servicios públicos". En su artículo 1, declara que *"tendrá a su cargo el control y fiscalización de los servicios públicos, con sujeción a las disposiciones de esta Ley y las respectivas normas vigentes sectoriales en materia de servicios públicos"*; y en su artículo 3, al definirse su competencia, especifica lo servicios públicos a controlar y regular, *según lo establece la presente Ley y las leyes sectoriales respectivas.* Estos servicios públicos son:

1. Abastecimiento de agua potable
2. Alcantarillado sanitario
3. Telecomunicaciones
4. Electricidad

Cuando se habla de las *leyes sectoriales*, son aquellas que organizan las diversas instituciones encargadas de prestar los citados servicios, y además

regulan la prestación de los mismos. El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) presta el servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario. El Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) ofrece los servicios públicos de telefonía principalmente y ahora con su paulatina privatización, espera ofrecer otros servicios más sofisticados e imprescindibles en esta era caracterizada precisamente por las telecomunicaciones. Terminamos con el servicio público de la electricidad, suministrado por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE).

Pero estas empresas no son las únicas que prestan servicios públicos, tal como lo expresa el Ente Regulador en sus panfletos informativos, cuando apunta lo siguiente:

"Son servicios públicos aquellos que satisfacen necesidades colectivas esenciales, en forma permanente a la comunidad. La Legislación panameña ha establecido que, entre otros, constituyen servicios públicos, los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, luz eléctrica y teléfonos. Estos servicios deben ser prestados en forma eficiente, continua, ininterrumpida y total, al menor costo posible para los usuarios."

Tampoco al mencionar la actividad privatizadora, hay que olvidar lo antes reiterado: **el servicio, por lo que importa a la comunidad, se regulará siempre por las normas de derecho público, aunque su administración sea privada.** De esta forma lo subraya el Ente Regulador cuando especifica quiénes pueden prestar los servicios públicos:

"Estos pueden ser prestados u ofrecidos a sus usuarios por el propio Estado directamente, por empresas mixtas -aquellas donde hay participación conjunta del Estado y la empresa privada- o por empresas privadas. Para los casos de las empresas mixtas o empresas privadas se requiere autorización del Estado, la que se otorga mediante contratos de concesión, licencia o autorizaciones."

Ahora bien, regresando al punto propuesto de que existen otros servicios públicos no especificados anteriormente, cabe resaltar que en 1967 la entonces Dirección General de Planificación y Administración, hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), sacó a la luz pública una **"Guía de Servicios al Ciudadano"**, a raíz de que **"existe cierta confusión entre el público sobre la forma de obtener los servicios que el Estado brinda a la Comunidad, lo cual causa una pérdida de tiempo perjudicial, tanto para el usuario como para el prestatario del servicio"**, tal como se enfatiza en la introducción de la misma. A través de los años se expidieron otras guías más actualizadas y completas, como la **Guía de**

servicios Públicos de la Provincia de Colón, con fecha de 1981, la cual apuntaba en considerandos importantes circunstancias. Veamos:

“La creciente participación del Estado Panameño en la conducción y orientación del desarrollo económico y social del país, se ha traducido en una extensión de los servicios públicos a las diferentes provincias del país. Para ello se han creado oficinas, agencias, sucursales y direcciones regionales o provinciales de las diferentes entidades del Sector Público, en cada una de las nueve provincias que conforman la República de Panamá. El volumen de servicios que se han extendido a las provincias, ha dependido de los recursos con que cuentan las Instituciones del Sector Público para ello. En la última década, se han realizado notables esfuerzos para llegar los servicios públicos a la mayor cantidad posible de ciudadanos y se han modernizado los mismos, donde cada Ente Gubernamental ha descentralizado en lo posible, las acciones propias de su institución en cada provincia.” (El resaltado es nuestro)

Actualmente la Dirección de Desarrollo Institucional del MIPPE está llevando a cabo la tarea de compilar toda la información proveniente de las distintas y múltiples entidades del sector público con el propósito de continuar con la loable labor de brindar orientación e información actualizada al ciudadano sobre los servicios públicos existentes. Al no poder suministrarles estos datos por el momento, podemos adelantarles que las guías tienen las siguientes subdivisiones: sector trabajo, sector transporte, sector energía, sector multisectorial (ministerios, Órgano Judicial, Legislativo, etc.), y en ellas se detallan los objetivos de la entidad, su dirección y ubicación local para acceder al servicio, teléfono, cantidad de servidores públicos que laboran para dicha entidad y servicios que presta. Estas secciones pueden estar sujetas a cambios en la próxima edición.

Por otro lado, y continuando con el tenor de su Consulta, el Ente Regulador tiene entre sus atribuciones, de acuerdo al artículo 19, numeral 11 de su Ley Orgánica, *“dictar un reglamento sobre los derechos y deberes de los usuarios, que contenga las normas de trámites y reclamaciones, de conformidad con los principios de celeridad, economía y sencillez y eficacia en los procedimientos.”* Se nos ha informado que este Reglamento está por aprobarse y se emitirá oficialmente para el público consumidor el mes próximo. El Proyecto de este Reglamento fue sometido a consulta pública desde el 16 de enero hasta el 7 de febrero del presente año, con el propósito de modificar el Proyecto en lo que se recomendase, y así adecuar las exigencias y de los usuarios a la normativa a ejecutarse por dicho

ente, "unidad administrativa especial con independencia, que operará con autonomía, objetividad, transparencia, profesionalismo y credibilidad y es un componente esencial de la modernización del Estado".

Sin embargo, el Reglamento antes mencionado irá dirigido a los usuarios, clientes, abonados o suscriptores, de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, electricidad y telecomunicaciones, por ser éstos los que se consideran como tales en la Ley Orgánica del Ente Regulador. Para conocer los derechos y deberes de los usuarios de los demás, y antes citados, servicios públicos, se deberá consultar las Guías de Servicios Públicos provinciales y nacionales, en plena actualización y futura emisión.

Los invitamos para que se acerquen a las oficinas respectivas en su provincia encargadas de suministrar la información solicitada y asimismo, mantenerse en contacto con este Despacho o con el Ente Regulador a fin de conocer la fecha de expedición del Reglamento de los Derechos y Deberes de los Usuarios.

En espera de haber satisfecho las interrogantes planteadas, se despide de Usted con la seguridad de nuestra consideración y respeto.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/6/au