



*República de Panamá*  
*Procuraduría de Administración*

Panamá, 17 de agosto de 2016  
C-85-16

Señor  
Roberto Meana Meléndez  
Administrador General  
Autoridad Nacional de los Servicios Públicos  
E. S. D.

Señor Administrador General:

Tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota DSAN 2012-2016, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

(i) ¿Podría la Autoridad de los Servicios Públicos continuar los trámites del Procedimiento de Adquisición Forzosa de aquellas solicitudes que fueron presentadas con anterioridad a la publicación de la Sentencia de 4 de mayo de 2015, en la Gaceta Oficial 28,017 de 25 de abril de 2016?

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha aclarado que una norma o frase de una ley declarada inconstitucional elimina dicha frase o norma en cuestión del ordenamiento jurídico y que, por tanto, dicha norma o frase es nula y no puede ser aplicada aunque estuviese vigente al momento en que se produjo el hecho. En tal sentido, en fallo de 23 de enero de 2003, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, señaló:

**"La Corte Suprema de Justicia en Pleno, y a través de la Sala Tercera, se ha referido en número plural de ocasiones a los efectos que plantea la declaratoria de inconstitucionalidad total o parcial de una norma legal, reiterando que dicho pronunciamiento elimina la frase o norma en cuestión del ordenamiento jurídico. Se dice, que la norma inconstitucional es nula y no puede ser aplicada por el Juez, aunque estuviese vigente al momento en que se produjo el hecho cuyos efectos se determinan, porque contrario a lo que ocurre en los casos de derogatoria de leyes, la norma declarada inconstitucional carece de ultraactividad, por ser nula con efectos generales"** (negrilla y subrayado nuestro).

(ii) ¿Podrán seguir presentando los concesionarios ante la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos solicitudes de adquisición forzosa de un inmueble, con fundamento en que la frase contenida en el artículo 125 de la Ley 6 de 1997, "el beneficiario de la concesión o de la licencia que requiera el uso forzoso de bienes de propiedad pública o la disposición forzosa de inmuebles de propiedad privada, para los fines de la concesión o de la licencia, debe formular su solicitud al Ente Regulador...", no fue declarada inconstitucional?

En primer lugar, es pertinente citar lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 6 de 1997, por la cual se dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad, que corresponde al artículo 120 del Texto Único el cual es del siguiente tenor.

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**

“Artículo 120. Adquisición forzosa. Si el acuerdo directo o la diligencia a que se refiere el artículo anterior fallare, corresponde al Ente Regulador autorizar el uso, la adquisición forzosa e imponer las servidumbres forzosas, lo cual se tramitará y resolverá únicamente conforme a las disposiciones de esta ley y lo que disponga el reglamento (Lo subrayado fue declarado inconstitucional)”.

En la sentencia de 4 de mayo de 2015, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló, sobre la participación de la Autoridad de los Servicios Públicos en el trámite de adquisición forzosa, lo siguiente:

“...  
**Aquí no se trata de constreñir la participación del Ente Regulador (hoy Autoridad de los Servicios Públicos)** en el trámite de adquisición forzosa de bienes que, por motivos de utilidad pública, sean necesarios ocupar para desarrollar la adecuada prestación del servicio público de electricidad. **De hecho su intervención resulta necesaria para promover el respectivo proceso de expropiación.** Sin embargo, atendiendo los lineamientos constitucionales, esa injerencia no se extiende a los de autorizar, controlar y resolver el juicio de expropiación, ya que se trata de una actividad señalada para la autoridad jurisdiccional. Así, lo ha establecido consistentemente este Tribunal Constitucional, tal como se dejó consignado con los extractos jurisprudenciales citados en párrafos precedentes.  
 ...

En este caso, las frases cuestionadas no le otorgan a la autoridad administrativa facultad de disposición o solución del proceso de adquisición forzosa de bienes. **La regulación legal precisa la participación del Ente Regulador (hoy Autoridad de los Servicios Públicos), en la exclusiva actividad de recibir la solicitud de adquisición que haga el concesionario del servicio público;** siendo una función que no riñe con el trámite constitucional de expropiación, y que **incluso constituye una participación legítima en estos casos**, pues el procedimiento de expropiar o adquirir forzosamente un bien por razones de utilidad pública, **exige que inicie, para someterlo a la decisión de un proceso jurisdiccional, con la intervención del Estado, representado por el ente, organismo o institución pública relacionada con la materia que da origen al trámite de la expropiación, y resulta que en asuntos de prestación de servicios públicos, esa entidad recae en la representación del Ente Regulador (hoy Autoridad de los Servicios Públicos).**

De hecho el desarrollo legislativo de las funciones asignadas al Ente Regulador (**hoy Autoridad de los Servicios Públicos**), indican con **diafanidad la capacidad jurídica adjudicada a la institución para intervenir en procesos de expropiación, precisamente en términos que expresan las frases impugnadas. Así se desprende, al consultar el texto del numeral 17 del artículo 20 del Decreto Ejecutivo N° 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” de conformidad con el cual, **la hoy Autoridad de los Servicios Públicos tiene como función o atribución recomendar al Órgano Ejecutivo las expropiaciones que sean necesarias para la prestación de los servicios públicos, cuando sea viable de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes.**

**Considerando que la hoy Autoridad de los Servicios Públicos tiene facultades legales para realizar recomendaciones al Órgano Ejecutivo en temas de expropiación y que las frases cuestionadas del artículo 126 no le otorgan a esta Institución Pública facultades para decidir el proceso de expropiación, sino que consigna gestiones ordinarias para únicamente, informar y conocer que hay una necesidad pública de adquirir un inmueble de manera forzosa para la adecuada instalación del servicio de electricidad, lo que resulta acorde con el trámite inicial de la expropiación, el Pleno concluye que las frases examinadas no contravienen la Constitución Política” (El subrayado es nuestro).**

En consecuencia de lo anterior, los concesionarios podrán seguir presentando ante la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos las solicitudes de adquisición forzosa de inmuebles, no obstante, ya no tendrá dicha institución facultad de disposición o solución del proceso de adquisición forzosa de bienes, pero sí **recibirá la solicitud de adquisición que haga el concesionario del servicio público**, siendo una función que no riñe con el trámite constitucional de expropiación.

(iii) ¿La recomendación de expropiación podríamos hacerla a favor del concesionario o licenciatario o necesariamente debe ser a favor del Ministerio de Economía y Finanzas?

El artículo 119 del Texto Único de la Ley 6 de 1997, antes citada, establece la adquisición por acuerdo e indica que cuando se trate de bienes particulares, el beneficiario de la concesión o de la licencia deberá gestionar directamente con el propietario la adquisición voluntaria o la constitución de la servidumbre sobre dichos bienes.

De igual forma, en caso de que las partes involucradas no lleguen a un acuerdo, el beneficiario de la concesión o de la licencia que requiera el uso forzoso de bienes de propiedad pública, o la disposición forzosa de inmuebles de propiedad privada, para fines de la concesión o de la licencia, formulará su solicitud al Ente Regulador (hoy Autoridad de los Servicios Públicos), lo que iniciará un procedimiento administrativo de conformidad con el artículo 121 y siguientes del Texto Único de la Ley 6 de 1997; el cual culminará en la Autoridad de los Servicios Públicos con la recomendación que dicha institución hará al Órgano Ejecutivo, la cual contendrá el nombre del beneficiario de la concesión y se procederá de conformidad con el procedimiento de expropiación establecido en los artículos 1913 y siguientes del Código Judicial.

(iv) ¿Ante la solicitud de adquisición forzosa de un inmueble, con fundamento en el artículo 126 de la Ley 6 de 1997 (artículo 121 del Texto Único de la Ley 6 de 1997), podríamos emitir un acto administrativo de admisión o previo a dicha admisión se deberá remitir comunicación al Órgano Ejecutivo, a fin de que se tome una decisión con respecto a la solicitud?

El artículo 121 del Texto Único de la Ley 6 de 1997, es del siguiente tenor:

“Artículo 121. Procedimiento. El beneficiario de la concesión o de la licencia que requiera el uso forzoso de bienes de propiedad pública, o la disposición forzosa de inmuebles de propiedad privada, para los fines de la concesión o de la licencia, formulará su solicitud al Ente Regulador, indicando la naturaleza, ubicación y detalles del área de terreno requerida que permitan su debida identificación, el nombre del propietario o propietarios del inmueble o inmuebles, las construcciones que deba efectuar, acompañada de los correspondientes planos y memorandos descriptivos”.

Sobre este artículo el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló en la mencionada sentencia de 4 de mayo de 2015:

“El artículo 126 regula lo concerniente al procedimiento que se debe verificar, en el evento que el beneficiario de la concesión del servicio público, requiera el uso o la disposición forzosa de bienes inmuebles. Concretamente, las frases censuradas aluden al trámite de formular esa petición de disposición forzosa de inmuebles de propiedad privada, ante el Ente Regulador (hoy Autoridad de los Servicios Públicos).

**A juicio del pleno de la Corte, tal regulación no presenta vicios de infracción constitucional.**

Como se precisó con anterioridad, al examinar la legitimidad constitucional de las frases contenidas en el artículo 125, la participación del ente Regulador (hoy Autoridad de los Servicios Públicos) en el trámite de adquirir forzosamente un inmueble o expropiarlo por razones de utilidad pública, **no implica infracciones a la Carta Fundamental, siempre que no intervenga en acciones dirigidas a sustanciar o decidir la gestión propuesta (el subrayado es nuestro)**".

Cabe señalar, que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 4 de mayo de 2015, indicó que se desprende del texto del numeral 17 del artículo 20 del Decreto Ejecutivo N° 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", la atribución de la Autoridad de los Servicios Públicos de recomendar al Órgano Ejecutivo las expropiaciones que sean necesarias para la prestación de los servicios públicos, cuando sea viable de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes.

En atención a lo anterior, este Despacho considera que el trámite contemplado en la Título VI, sobre Uso y Adquisición de Inmuebles y Servidumbres del Texto Único de la Ley 6 de 1997, se encuentra vigente, salvo la frase declarada inconstitucional en el artículo 125 y las correspondientes en el artículo 130 de dicha Ley (artículos 120 y 125 del Texto Único), en consecuencia, ante la solicitud de adquisición forzosa de un inmueble, la institución admitirá o no la solicitud, y luego de cumplido todo el procedimiento establecido en la Ley y su reglamento, dicha entidad emitirá una resolución que contendrá su recomendación de expropiación al Órgano Ejecutivo, informando que hay una necesidad pública de adquirir un inmueble de manera forzosa para la prestación del servicio de electricidad, el cual será el trámite inicial de la expropiación y el cual deberá proseguir de conformidad con los artículos 1913 y siguientes del Código Judicial.

(v) Independientemente de a quién el Órgano Ejecutivo recomiende la expropiación, sería viable que la empresa concesionaria solicite en venta el bien inmueble expropiado bajo la premisa que no ha sido declarado inconstitucional el que las concesiones otorgadas para el ejercicio de cualquiera de las actividades destinadas al servicio público de electricidad gocen de los derechos de uso, adquisición y servidumbre (Artículo 118 del Texto Único de la Ley 6 de febrero de 1997).

Le reiteramos que este Despacho considera que el trámite contemplado en la Título VI, Sobre Uso y Adquisición de Inmuebles y Servidumbres del Texto Único de la Ley 6 de 1997, se encuentra vigente, salvo las excepciones que fueron declaradas inconstitucionales, en consecuencia, **en el evento que no exista acuerdo para la adquisición del bien entre el beneficiario de la concesión y el propietario del inmueble**, deberá entonces iniciarse con el procedimiento para el uso forzoso de inmuebles de propiedad privada y deberá cumplirse con la formalidad establecida en el artículo 48 de la Constitución Política, que señala que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización y estarán sujetos a este trámite constitucional, tanto las solicitudes de uso y constitución de servidumbre, las cuales implican que el titular del bien vea menoscabado el ejercicio de su derecho a la propiedad, constituyéndose en un acto restrictivo del dominio total del bien; así como también, las solicitudes de adquisición de bienes inmuebles.

Sobre la terminología utilizada en la Ley para identificar la acción, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló, en la mencionada sentencia de 4 de mayo de 2015, lo siguiente:


" Independientemente de la terminología utilizada en la Ley para identificar la acción; siempre que la actividad normalizada persiga concretar el propósito de disponer o despojar un bien inmueble a un particular, por razón de utilidad pública o interés social, se debe necesariamente acudir a consideración del régimen de propiedad privada y de la expropiación consagrada en la Carta Magna. No es la

**terminología que emplea el texto cuestionado**, el que indica cuál es el control constitucional al que se deba sujetar el trámite establecido; **es el examen de la naturaleza jurídica e identificación de la finalidad y función de dicho trámite**, actividad, régimen o procedimiento, lo que debe observarse para determinar cuáles son los criterios, principios o reglas a los que debe someterse el trámite cuestionado, en aras de determinar si resulta o no ajustado al texto constitucional.

En síntesis, la comprobada identidad de acción y efecto entre las fórmulas de adquirir “forzosamente un bien” y “expropiarlo”, motivan a este pleno a colegir que el analizado trámite de “adquisición” establecido en el examinado artículo 125, debe estar sometido al control constitucional y a la regulación expresa que con relación a las figuras de la propiedad privada y la expropiación, sistematizan los **artículos 47 y 48 de la Carta Política**; y evidentemente, la facultad legal consignada a favor del Ente Regulador como autoridad encargada de aprobar o autorizar adquisiciones forzosas de bienes inmuebles, no sigue estos parámetros constitucionales”.

Hago propicia la oportunidad para reiterarles las muestras de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/

