



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 30 de enero de 2015  
C-05-15

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

Señor Administrador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a sus notas DSAN No. 2991-2014 y DSAN No. 0263-2015, en las que consulta a esta Procuraduría si las empresas de explotación de hidroeléctricas establecidas en la Comarca Ngäbe – Buglé y que estaban en construcción u operando antes de la vigencia de la Ley 11 de 26 de marzo de 2012, que establece un régimen especial para la protección de los recursos minerales, hídricos y ambientales en esta comarca, están o no obligadas a dar el aporte económico establecido en el numeral 1 del artículo 7 de la citada ley, teniendo en cuenta que su artículo 15 la califica de interés social y le atribuye efecto retroactivo dentro de la zona territorial que abarca esa comarca.

En cuanto al aporte económico que tienen que realizar los proyectos hidroeléctricos que se desarrollan en la Comarca Ngäbe – Buglé y sus áreas anexas para el beneficio de las comunidades de esta comarca, se desprende del contenido del artículo 7 de la Ley 11 de 2012, que el mismo es exigible únicamente para los proyectos futuros; es decir, aquellos proyectos que se emprendan con posterioridad a la entrada en vigencia de la citada Ley. El texto de la norma dice así:

**“Artículo 7. Beneficios económicos. Todo proyecto futuro de explotación hidroeléctrica que se desarrolle dentro de la comarca Ngäbe-Buglé y áreas anexas debe considerar como beneficios los siguientes:**

- 1. Un mínimo del 5% de la facturación anual de todo emprendimiento hidroeléctrico que se desarrolle, para la comunidad ngäbe-buglé.**
2. Que el 25% del personal especializado y no especializado que requiera el desarrollador del proyecto sean habitantes ngäbe-buglé o campesinos de la comarca y áreas anexas.

**A la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos le corresponderá emitir la certificación relativa a la facturación anual a que se refiere el presente artículo.”** (El resaltado en negrita es de la Procuraduría)

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

Si bien es cierto que el artículo 15 de la Ley 11 de 2012 establece que la misma es de interés social y **tendrá efectos retroactivos** sobre la Comarca Ngäbe-Buglé, sus áreas anexas y comunidades adyacentes (artículo 1), no debe entenderse que sobre la base de su retroactividad, los proyectos hidroeléctricos que estaban en construcción u operación a la entrada de su vigencia, deben realizar los aportes económicos que establece el artículo 7 en mención, ya que esta disposición limitó esta obligación sólo para los proyectos hidroeléctricos futuros; de lo contrario, se atentaría contra la seguridad jurídica de las concesiones hidroeléctricas que fueron otorgadas bajo un régimen jurídico distinto, considerando además que nuestro ordenamiento jurídico, a través la Ley No.54 de 22 de julio de 1998 (artículo 5 y subsiguientes) y el Decreto Ejecutivo No.9 de 22 de febrero de 1999 que la reglamenta, ha desarrollado un régimen de estabilidad jurídica para las personas naturales o jurídicas de derecho privado, nacionales o extranjeras que realizan inversiones relacionadas con las actividades de generación eléctrica.

A propósito de la seguridad jurídica, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 30 de abril de 2009, se ha pronunciado en los siguientes términos:

“ ...

La seguridad jurídica es un valor fundamental que sujeta la actuación de las autoridades y que deriva su observancia en primer término de un escrupuloso acatamiento y respeto al principio de legalidad. El Estado por conducto de sus autoridades tiene sobre sí la insoslayable obligación de no desarrollar actuaciones que puedan abrir paso al surgimiento de situaciones que debiliten la vigencia del principio de legalidad y afecten la estabilidad, certeza y previsibilidad del ordenamiento jurídico. (el subrayado es del despacho).

En la Jurisprudencia antes citada se aportan las siguientes fuentes doctrinales:

“1. La profesora española BEATRIZ VERDERA IZQUIERDO en su obra "La Irretroactividad: Problemática General" formula los siguientes apuntamientos de interés sobre el concepto de la seguridad jurídica:

‘Se entiende que la seguridad jurídica se configura como un principio de garantía. Se está protegiendo, en suma, la confianza de los ciudadanos que actúan amparados por una concreta legislación ajustando su conducta a la misma. Están a merced de una concreta legislación y en virtud de ella actúan.

(....)

Por ello, seguridad jurídica equivale a predictibilidad o, como hemos manifestado, previsibilidad por lo que sólo ante el caso concreto y la ponderación de los intereses en juego se podrá saber si se está vulnerando el principio de seguridad jurídica el cual cederá ante otros bienes o derechos protegidos constitucionalmente (....)

2. En igual sentido, el administrativista FERNANDO GARRIDO FALLA insiste en que el principio de seguridad jurídica“ responde al sentimiento individual que exige conocer de antemano cuáles son las consecuencias

jurídicas de los propios actos, quién se compromete a algo o inicia una actuación, de cualquier tipo, debe encontrar una respuesta jurídica cierta en el ordenamiento jurídico vigente en relación con las responsabilidades que contrae' (COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN, Editorial Civitas, Madrid, 3ª. Ed., página 165, el destacado es de la Sala).

...”.

Por lo antes señalado, podemos concluir que las certificaciones que le corresponde emitir a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos relativas a la facturación anual de los proyectos hidroeléctricos que se desarrollen en la Comarca Ngäbe-Buglé, sus áreas anexas y comunidades adyacentes, cuyo monto se calcula para determinar el aporte económico destinado a las comunidades comprendidas en este territorio, según lo dispone el numeral 1 del artículo 7 de la Ley 11 de 2012, **corresponden a los proyectos que se emprendan con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha Ley.**

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

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/au