



Procuraduría de la
Administración

Cuaderno Administrativo

septiembre– diciembre 2022
número 34





Rigoberto González Montenegro

Procurador de la Administración

María Lilia Urriola de Ardila

Secretaria General

Anasiris Anabel Polo Arroyo

Subsecretaria General

DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN

JURÍDICA E INVESTIGACIÓN

Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento

Dalquis Lurde Stanzola

Elenis Rosibell Tapia

Kiria Gutiérrez Ortega

Poroye Campbell Carrera

Diagramación y Diseño

Joice Escala Melgar

Oficina de Relaciones Públicas

Contenido

Sección I. Estudios

- STANZIOLA, Dalquis Lurde: El alcance de los conceptos de caso fortuito y fuerza mayor en la prestación del servicio público de electricidad 4

Sección II. Consultas

- CONSULTA C-005-22 (De interés general): Experiencia profesional como requisito de ingreso al escalafón de la carrera de nutricionista y dietista 12
- CONSULTA C-CH-006-22 (De interés local): Autoridad competente para la titulación de tierras pertenecientes al Estado 13
- CONSULTA C-SAM-007-22 (De interés local): Pago de vacaciones a funcionarios elegidos por el voto popular 14

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 14 de junio de 2022 (Sala Tercera): Remoción de elementos escultóricos no aprobados en el plano de una edificación..... 17
- SENTENCIA de 9 de junio de 2021 (Sala Tercera): Usurpación de competencias al establecerse sanciones ya reguladas por otra autoridad 18

Sección IV. Orientación al ciudadano

- GUTIÉRREZ ORTEGA, Kiria: Movilidad eléctrica en el transporte terrestre ...20

Sección V. Panorama local

- PNUD PANAMÁ: Panamá crea un nuevo plan para romper las barreras de la desigualdad 22

Sección VI. Buenas prácticas

- Alcaldía de Panamá habilita solicitud en línea para la emisión del permiso digital de ocupación 23

Sección I. Estudios

El alcance de los conceptos de caso fortuito y fuerza mayor en la prestación del servicio público de electricidad

Dalquis Lurde Stanziola

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

I. Introducción

El Estado, a través de la prestación de los servicios públicos, busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos, ya sea mediante actividades llevadas a cabo por organismos destinados para tal fin (empresas estatales) o mediante el control y regulación de tales actividades (concesiones).

En ocasiones, el Estado se sirve de entes privados para la prestación de servicios públicos. Estas actividades están bajo el control y fiscalización del poder público, a través de órganos reguladores destinados para tal fin, con lo cual se busca asegurar que los entes privados satisfagan las necesidades colectivas que justifican la existencia de los servicios públicos a su cargo.

En el presente estudio trataremos de analizar normativamente y jurisprudencialmente los conceptos de caso fortuito y fuerza mayor, como causas que eximen de responsabilidad a los responsables de cumplir con esta obligación.

Para muchos, los conceptos de caso fortuito y fuerza mayor coinciden; no obstante, la doctrina ha sentado bases para diferenciarlos

II. Concepto y naturaleza jurídica del servicio público

En términos generales, se entiende por servicio público la “ejecución regular, continua, directa e inmediata, por una organización pública o por delegación, de un conjunto de activi-

dades técnicas de prestación material, esenciales para la vida social, asumidas por el Estado mediante una declaración formal de titularidad, bajo un régimen de derecho público” (Maljar, 1998, p.). Así mismo, un servicio público es “[a]quel brindado por el Estado, ya sea directamente o bajo su control y regulación”, mediante el cual “se busca asegurar el abastecimiento a la población de ciertos productos considerados esenciales” (Westreicher, 2020).

Respecto al desarrollo doctrinario del concepto y el contenido de la noción de servicio público en sus inicios, Duguit señala que el servicio público era “toda actividad cuya realización debe ser regulada, asegurada o controlada por los gobernantes, porque es indispensable para la realización o el desenvolvimiento de la interdependencia social y que es de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente, sino mediante la intervención de la fuerza gobernante” (Olivares Gallardo, 2012, p. 448).

Estos servicios públicos se caracterizan por estar regulados por normas de derecho público, con el fin de lograr satisfacer el interés general. Dentro de los servicios públicos que brinda el Estado están los concernientes a la prestación de educación, salud, servicios de alcantarillado, acueducto, agua, aseo, energía, gas, combustible, telefonía, transporte, entre otros.

Es imprescindible tener en cuenta que el servicio de electricidad es considerado un servicio público de utilidad pública, debido a que está destinado a satisfacer necesidades colectivas

primordiales de la ciudadanía en forma permanente.

Con relación a la noción de servicio público, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la sentencia de 11 de agosto de 2017, señaló lo siguiente:

... el servicio público comprende una prestación técnica para la satisfacción de una necesidad, pública a cargo del Estado de terceros, mediante la figura de concesión, licencia permiso o autorización, pero en todo momento bajo supervisión estatal. Dentro de los servicios quedan incluidos, entre otros, la provisión de gas, teléfono, agua, electricidad, así como la prestación de servicios de educación, salud, seguridad, transporte.

III. La prestación del servicio público de electricidad

Por servicio público de electricidad debe entenderse “aquella actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general consistente en generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona” (Otero Salas, 2009, p. 266).

En Panamá, la prestación del servicio público de electricidad está regulada en la Ley 6 de 3 de febrero de 1997 (G.O. 23220), tal como quedó ordenada por el Texto Único de 5 de julio de 2021 (G.O. 29325-A). Esta norma tiene por objetivo establecer el régimen al que se sujetarán las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, destinadas a la prestación del servicio público de electricidad.

Dentro de los deberes y obligaciones de las prestadoras del servicio público de electricidad se señala que estas empresas deben asegurar que el servicio se preste en forma continua y

eficiente. Además, se establece que las mismas deben indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados a las personas naturales o jurídicas, por deficiencias en la prestación del servicio, como fluctuaciones de voltajes o desperfectos técnicos o físicos en los postes de transmisión o distribución eléctrica o cables eléctricos, excepto cuando se trate de caso fortuito o fuerza mayor.

En este sentido, el numeral 22 del artículo 6 del Texto Único de la Ley 6 de 1997 señala que el prestador del servicio público de electricidad es toda “persona natural o jurídica, pública o privada, de capital nacional o extranjero, que preste el servicio público de electricidad”.

En cuanto a los reclamos por pérdidas o daños por parte de los clientes, el artículo 13 del Texto Único de la Ley 6 de 1997 establece que, en caso de que el reclamo se produzca por pérdida o daños de equipos o aparatos eléctricos a consecuencia de la interrupción total o parcial del fluido eléctrico, el afectado podrá presentar la factura de compra del aparato o una cotización de reparación. Y el distribuidor tendrá la obligación de reparar o reponer el bien, para lo cual tendrá treinta días calendarios, a partir de la fecha de notificación de aceptación del reclamo o de la fecha en que quede ejecutoriada la resolución de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

La autoridad reguladora del servicio público de electricidad es la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), creada mediante la Ley 26 de 29 de enero de 1996 (G.O. 22962), y ordenada por el Texto Único adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 143 de 29 de septiembre de 2006 (G.O. 25676). La Autoridad estará a cargo de garantizar que este servicio sea prestado conforme a los objetivos establecidos en la ley marco del sector eléctrico y demás disposiciones reglamentarias que garanticen a los clientes un servicio adecuado.

La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos ejercerá el poder de regular y controlar la

prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la distribución de gas natural, en adelante, llamados servicios públicos.

IV. Concepto de caso fortuito y fuerza mayor

El Código Civil, en el Título Preliminar, Capítulo III A, establece, en el artículo 34-D, los conceptos de caso fortuito y fuerza mayor.

Artículo 34-D. es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos, y otros semejantes.

Es caso fortuito el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos, como un naufragio, un terremoto, una conflagración y otros de igual o parecida índole.

En 1998 se emitió la Resolución JD 764 de 8 de junio (G.O. 23561), “Que dicta normas de calidad del servicio técnico, para las empresas distribuidoras del servicio público de electricidad y para los clientes conectados a la misma”. Esta norma fue modificada por la Resolución JD 4466-Elec de 23 de diciembre de 2003 (G.O. 24977). En el Anexo B de la mencionada Resolución, se señalan los criterios generales para la determinación de los indicadores globales e individuales de calidad del servicio técnico y cálculo de las reducciones tarifarias a los clientes, entre ellos los ocasionados por interrupciones por causas de fuerza mayor o caso fortuito.

Del mismo modo, se incorporó una tabla que describe las causas que pueden ser consideradas como hechos de fuerza mayor o caso fortuito, tales como hechos causados por un tercero (vandalismo, trabajos en las vías públicas, colisiones, poda de árboles, entre otras causas), condiciones climáticas extremas

(vientos, inundaciones, temperaturas y descargas atmosféricas) e incendios.

Debido a que las empresas prestadoras del servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica estaban calificando unilateralmente lo que consideraban como casos de fuerza mayor o caso fortuito, el Ente Regulador consideró necesario reglamentar el procedimiento para determinar la calificación de lo que debía entenderse por fuerza mayor y caso fortuito como eximentes de responsabilidad, para lo cual se dictó la Resolución JD-3110 de 19 de diciembre de 2001 (G.O. 24463).

El artículo 2 de la Resolución JD-3110 vino a establecer el principio según el cual la fuerza mayor o el caso fortuito, como acontecimientos que impiden el cumplimiento de una obligación y/o como eventos eximentes de responsabilidad, debían ser probados ante el Ente Regulador de los Servicios Públicos por las empresas prestadoras del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

De igual manera, se estableció, en el artículo 6 de la misma resolución, que se consideraría que habría fuerza mayor o caso fortuito de pleno derecho, en situaciones tales como las interrupciones del servicio público de electricidad autorizadas por el Ente Regulador de los Servicios Públicos u ordenadas por otra autoridad competente, así como los terremotos, deslizamientos de tierras o desplazamientos de otros materiales, tormentas, lluvias intensas, vientos, inundaciones y tornados.

Cabe destacar que la Resolución JD-3110 de 2001 fue derogada por la Resolución AN 3712-Elec de 28 de julio de 2010 (G.O. 26600-A), por la cual se aprueba el nuevo procedimiento para determinar la calificación de fuerza mayor o caso fortuito, como eximentes de responsabilidad para las empresas prestadoras del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

La Resolución AN 3712-Elec de 2010 establece lo que debe entenderse por fuerza mayor o caso fortuito:

Artículo 1: En el concepto y alcance de lo que, para los efectos del presente procedimiento, debe entenderse como:

Fuerza Mayor: la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir. Se considerará caso de fuerza mayor, entre otros, los siguientes eventos: guerras, revoluciones, insurrecciones, disturbios civiles, bloqueos, embargos, huelgas, actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, restricciones o limitaciones de materiales o servicios necesarios para la prestación de los servicios objeto de una concesión, así como cierres y cualesquiera otras causas que sean o no del tipo antes señalado y que ocurran dentro del área donde opera un beneficiario de una concesión o licencia, siempre y cuando, ocasionen de manera directa y principal que este no pueda cumplir oportunamente con las obligaciones contenidas en su concesión o licencia.

Caso Fortuito: El que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos. Se considerará como caso fortuito, entre otros, los siguientes eventos: epidemias, terremotos, deslizamientos de tierra o desplazamientos de otros materiales, tormentas, inundaciones, o cualquier otro evento o acto, ya sea o no del tipo antes señalado, siempre y cuando ocasione de manera directa y principal que éste no pueda cumplir oportunamente con las obligaciones contenidas en su concesión o licencia.

Es importante señalar que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos analizará los eventos de fuerza mayor y caso fortuito, para determinar si los mismos constituyen o no eventos eximentes de responsabilidad.

De igual manera, se estableció, en el artículo 3 de la Resolución AN 3712-Elec de 2010, que las empresas prestadoras del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica

están obligadas a entregar la documentación que sustente que tomaron las medidas para minimizar la ocurrencia de los hechos que constituyen la fuerza mayor o caso fortuito. Las solicitudes de eximentes deberán ser acompañadas de todas las pruebas conducentes para enmarcar los eventos registrados bajo el concepto de fuerza mayor o caso fortuito.

En el 2017, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos adoptó la Resolución AN 1199-Elec de 27 de abril de 2017 (G.O. 28272-B), por la cual se aprobó el nuevo procedimiento para la presentación, tramitación, evaluación y decisión de la calificación de caso fortuito y fuerza mayor como eximentes de responsabilidad en el cumplimiento de las normas de calidad del servicio técnico y normas de calidad del servicio comercial para las empresas de distribución y/o transmisión de energía eléctrica.

En el Anexo B de la precitada Resolución, en su artículo 3 referente a definiciones, se señala el concepto y alcance de los siguientes términos:

Caso Fortuito: el que proviene de acontecimientos de la naturaleza que no hayan podido ser previstos. Se considerará como caso fortuito, entre otros, los siguientes eventos: epidemias, terremotos, deslizamientos de tierra o desplazamiento de otros materiales, tormentas, inundaciones, incendios o cualquier otro evento o acto, ya sea o no del tipo antes señalado, siempre y cuando ocasione de manera directa y principal que este no pueda cumplir oportunamente con las obligaciones contenidas en su concesión o licencia.

Fuerza Mayor: la situación producida por los hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir. Se considerará caso de fuerza mayor, entre otros, los siguientes eventos: guerras, revoluciones, insurrecciones, disturbios civiles, bloqueos, embargos, huelgas, actos ejercidos por funcionarios públicos, restricciones o limitaciones de materiales o servicios necesarios para la prestación de los servicios objeto de una concesión, así como cie-

res y cualesquiera otras causas, que sean o no del tipo antes señalado y que ocurran dentro del área donde opera un beneficiario de una concesión o licencia, siempre y cuando, ocasionen de manera directa y principal, que este no pueda cumplir oportunamente con las obligaciones contenidas en su concesión o licencia.

Eximentes de Responsabilidad: es aquella causal que impide que la empresa de distribución y/o transmisión cumpla con las obligaciones de las normas de calidad de servicio técnico y de la norma de calidad del servicio comercial, haciendo improcedente, en consecuencia la declaratoria de responsabilidad y la aplicación de las sanciones que corresponda.”

Luego de establecido los conceptos de fuerza mayor y caso fortuito, es importante conocer los elementos que deben darse para que se configuren hechos o actos dentro de estos conceptos:

- Que sea imprevisible e inevitable: es decir, que no se pueda prever, o que habiéndose previsto y tomado las medidas razonables para prevenirlo o impedirlo, no se pueda evitar.
- Que sea irresistible: es decir, que no se pueda resistir o impedir sus efectos.
- Que sea extraordinario: es decir, fuera del orden o regla natural o común.

V. Jurisprudencia nacional

Sentencia de 22 de junio de 2018. Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A., c. Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Las empresas de distribución y transmisión presentarán las solicitudes de eximencias por causa de fuerza mayor o caso fortuito ante la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), a través de su página web o el sistema informático vigente de la Base Metodológica, y en caso de ser imposible transmitir la información por inconveniente a través de la

herramienta tecnológica que brinda la Autoridad, deberán hacer la notificación mediante nota, que indique el número de interrupción que no pudo ser reportada en el término establecido por ley.

Con dichas solicitudes deberán aportar las pruebas que demuestren que el evento descrito fue de naturaleza imprevisible, irresistible, extraordinaria y, además, externa a la empresa y a la propia red, para que cada caso sea analizado y ponderado por la entidad reguladora y esta a su vez determine si los mismos constituyen o no eventos eximentes de responsabilidad.

De igual manera, las empresas prestadoras del servicio público de transmisión y distribución de energía deberán entregar la documentación o pruebas que sean conducentes para enmarcar, bajo el concepto de fuerza mayor o caso fortuito, los eventos registrados. También podrán sustentar que utilizaron todas las medidas para minimizar la ocurrencia de los hechos que constituyen la fuerza mayor o el caso fortuito, tomando en cuenta que en la industria eléctrica existen riesgos comunes y usuales que pueden ser previstos.

Además, deberán demostrar la relación causa y efecto entre los eventos aducidos como fuerza mayor o caso fortuito y el cumplimiento de la obligación de prestar un servicio de suministro de energía eléctrica, de conformidad con las normas de calidad del servicio técnico y del servicio comercial.

Una vez recibida toda la documentación, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos determinará, mediante resolución, si procede la aceptación o el rechazo de las causales de fuerza mayor o caso fortuito invocadas.

Sentencia de 25 de mayo de 2017. Contraloría General de la República c. Instituto Panameño Autónomo Cooperativo .

La fuerza mayor, si bien ocurre por una situación producida por hechos del hombre, ésta debe llenar la característica de que no sea posible ser resistido, es decir, que se trata de

una actuación que produce un efecto de obligatoriedad o que simplemente no fuera previsible y no puedan resistirse a sus efectos. En cuanto a la mención de acto de autoridad emitida por un funcionario público, el concepto de acto de autoridad no va referido en esta ocasión al simple acto emitido por una autoridad pública, sino que el acto emitido por un servidor público se encuentre revestido de autoridad, es decir, que reúna los requisitos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, lo que implica que la manifestación del poder público que subordine la voluntad de la persona o entidad al cual va dirigido, de forma tal que se encuentre obligado a obedecer.

Sentencia de 30 de agosto de 2018. Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A., c. Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Lo antes planteado demuestra, sin ninguna dificultad, que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, al expedir el acto administrativo impugnado y el acto confirmatorio, expuso con precisión las razones que motivaron el rechazo de las mil cuatrocientas treinta y un (1,431) solicitudes de eximencias presentadas por la Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A. (EDEMET), en cuya explicación detalla las falencias jurídicas encontradas en los elementos probatorios analizados, así como también la falta de diligencia de la empresa distribuidora para evitar o minimizar la ocurrencia de las incidencias que reclama como caso fortuito y fuerza mayor. A guisa de ejemplo, la empresa distribuidora aduce como un evento de la naturaleza y de la vida silvestre la falta de poda.

Sin embargo, ese hecho calificado por la actora como un evento de la naturaleza y de la vida silvestre, pudo ser evitado o minimizado si hubiese implementado un programa permanente de limpieza en las áreas de la línea de distribución eléctrica, cuando la contaminación así lo exigiera, tal como ha sido sugerido por la entidad reguladora en el acto impugnado, con lo cual posiblemente pudo evitar la ocurrencia de una interrupción del servicio eléctrico.

Sentencia de 30 de noviembre de 2015. Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A. c. Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Así, vemos que incluso las diligencias periciales atribuyen las causas de las interrupciones a situaciones externas, tales como hurto, fenómenos naturales y vida silvestre, que, según explican, resultan variables y, además, imposibles de acreditar en cuanto a la forma como ocurren los mismos, en la manera como es requerido legalmente. Frente a estos hechos, es posible concluir que aún cuando tales causas corroboradas por las diligencias periciales pudieran ser enmarcadas en caso fortuito o fuerza mayor, a criterio de este tribunal resultan previsibles, dado el estudio del área donde se desarrolla la actividad y que resulta obligatorio para la empresa concesionaria tomar las precauciones de manera oportuna, siendo este un aspecto intrínseco de la obligación contractual en este tipo de actividad.

De manera que, al ser previsibles, quedan excluidos de aquellos supuestos contemplados legalmente, caso en el cual no es posible ponderarlos como causa del incumplimiento.

Sentencia de 25 de junio de 2009. Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A., c. Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Precisamente, el artículo 19, numeral 7 de la Ley 26 de 1996, supuestamente vulnerado, dispone la facultad del Ente Regulador para controlar el cumplimiento de las condiciones básicas para la prestación de los servicios públicos; de lo cual deriva la potestad del mismo para investigar las quejas sobre interrupciones en el Circuito 34-6 La Noneca.

La pretensión del recurrente, que el Ente Regulador se someta únicamente a inspecciones anuales de evaluación de las metas de calidad, para ordenarle a EDEMET que realice las correcciones necesarias, contrarresta su rol fiscalizador del servicio de electricidad.

Dicha facultad conlleva a poder realizar los

correctivos requeridos, dirigidos a la mejor prestación del servicio eléctrico.

En el presente caso, la Sala observa que hay evidencia que las fallas del servicio eléctrico, en el Circuito 34-6 La Noneca, no fueron producto en su totalidad de hechos fortuitos o fuerza mayor, si bien en algún momento se dio esta situación.

Esta consideración tiene sustento en el informe del perito contratado por el Ente Regulador, quien manifestó que había fallas técnicas en el sector rural de dicho Circuito, tales como crucetas, puntales, postes en mal estado, deficiente cantidad de pararrayos y la existencia de muchos empates conductores.

Sentencia de 28 de marzo de 2019. Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A., c. Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

De las normas anteriormente señaladas se infiere entonces que es obligación de las empresas prestadoras del servicio público de transmisión y de distribución de electricidad, que se demuestre la relación de causa y efecto que existe entre los eventos de Caso Fortuito y Fuerza Mayor que ha afectado la prestación del servicio de suministro de electricidad. En resumidas cuentas, las empresas prestatarias del servicio de electricidad en materia probatoria deben de cumplir con los siguientes requerimientos:

Aportar todas las pruebas necesarias para demostrar que se tomó todas las precauciones o cuidados necesarios a fin de evitar en la mayor medida de lo posible los eventos o riesgos que ocasionaran y afectaran la prestación continúa del servicio de electricidad.

Que las pruebas aportadas puedan demostrar por sí mismas la conexión o relación de causalidad entre el suceso (generado por causa fortuita o fuerza mayor) y la deficiencia en la prestación del servicio de electricidad.

Jurisprudencia comparada

Colombia

Sentencia de 12 de agosto de 2014. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio.

En la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la aplicación y el tratamiento de la fuerza mayor y el caso fortuito no ha sido monista sino dual, esto es, bajo la consideración dividida e independiente de cada una de esas figuras jurídicas, hasta el punto de considerar que de éstas sólo constituye causa extraña la fuerza mayor.

Ahora bien, en cuanto a los elementos esenciales de la fuerza mayor, la jurisprudencia de la Corporación ha reiterado que se debe probar la imprevisibilidad e irresistibilidad y, además, se debe acreditar que la situación resulta completamente externa o exterior al sujeto que la padece, de tal manera que no tenga control, o pueda achacarse alguna injerencia en su ocurrencia.

La empresa IBAL S.A. alegó la fuerza mayor como causal de exoneración de responsabilidad y la hizo consistir en: “las intensas y fuertes lluvias presentadas el día del insuceso”; afirmando además que: “fue la furia de las aguas de naturaleza irresistible, como se demostró plenamente dentro del proceso, lo que causó el accidente.

México

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Marzo, 2013.

Es preciso tomar en consideración al caso fortuito y a la fuerza mayor como causas eximentes de la responsabilidad administrativa. Así, el primero se refiere a la presentación de un suceso inesperado, sorpresivo, que se produce casual o inopinadamente, o que hubiera sido muy difícil de prever en la medida que no se cuenta con experiencias previas o consistentes de la probabilidad o riesgo de que ocurra un siniestro.

Por su parte, la fuerza mayor se traduce en la ocurrencia de un suceso inevitable, aunque previsible o relativamente previsible -como un huracán o terremoto- de carácter extraordinario. Consecuentemente, los factores importantes a considerar son la inevitabilidad del hecho dañoso y la consecuente falta de culpa cuando el hecho es ajeno al responsable, o exterior al vicio o riesgo de la cosa; esto es, lo decisivo consiste en analizar si el daño puede considerarse imprevisible o, pudiendo preverse es inevitable.

Conclusiones

Los servicios públicos considerados de suministro —como el gas, el agua, la electricidad y otros— son fundamentales y esenciales en el desarrollo tanto económico como social de las sociedades. Por esta razón, es responsabilidad del Estado asegurar que estos servicios sean prestados de forma responsable, asegurando el acceso a ellos a la ciudadanía en general.

El Estado debe establecer marcos normativos que prevean un sistema de penalización y compensación, a favor del cliente, por la mala prestación en el servicio de electricidad.

Los conceptos de caso fortuito y fuerza mayor han sufrido variaciones a través de los años, lo cual ha permitido que se cuente hoy en día con un concepto más amplio para evitar un margen de interpretación que pueda ocasionar perjuicios tanto para los usuarios del servicio público de electricidad como para las empresas prestatarias de dicho servicio.

En definitiva, el sector eléctrico incluye todo el aspecto reglamentario, a fin de que este servicio de utilidad pública sea prestado en condiciones de calidad, seguridad y eficiencia.

Referencias bibliográficas

Código Civil de la República de Panamá.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso

30026 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 12 de agosto de 2014. Recuperado de <https://tinyurl.com/2e9yuxgx>.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2020, 10 de abril). *Contratos civiles y mercantiles. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados ¿Qué han dicho sobre el tema?* Guía jurídica por afectaciones derivadas del COVID-19. Recuperado el 13 de diciembre de 2022, de <https://tinyurl.com/2f9elrpn>.

La fuerza mayor y el caso fortuito. La teoría unitaria y dualista. Contratación en Línea. (2020, 7 de abril). Recuperado el 12 de diciembre de 2022, de <https://tinyurl.com/2m5eyo6u>.

Ley 6 de 3 de febrero de 1997.

Ley 26 de 29 de enero de 1996.

Ley 95 de 1890. Función Pública. (2015, 1 de diciembre). Recuperado el 12 de diciembre de 2022, de <https://tinyurl.com/2z4fnl3z>

Maljar, D. E. (1998). *Intervención del Estado en la prestación de servicios públicos.* Buenos Aires, Argentina: Hammurabi S.R.L.

Olivares Gallardo, A. (2012). Servicio público y sector eléctrico: Evolución en Europa desde la experiencia española. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (39), 437-471. Recuperado de <https://tinyurl.com/2ja4joh9>

Otero Salas, F. (2009). El servicio público de energía eléctrica en México y las actividades no consideradas como tal. En D. Cienfuegos Salgado y L. G. Rodríguez Lozano (Coords.), *Actualidad de los servicios públicos en México* (pp. 265-285). México: UNAM. Recuperado de <https://tinyurl.com/2ojq2xhe>

Westreicher, G. (2020, 13 de febrero). *Servicio público.* Economipedia. Recuperado el 12 de diciembre de 2022, de <https://tinyurl.com/2efu6qgr>

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés general

Experiencia profesional como requisito de ingreso al escalafón de la carrera de nutricionista y dietista

CONSULTA C-005-22 de 14 de 02 de enero de 2022

La Asociación Panameña de Nutricionistas, en virtud del derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41, le consulta a la Procuraduría de la Administración si debe reconocerse la experiencia profesional ejercida en el sector público o privado por un nutricionista-dietista que ingresa a una institución pública por concurso, para su ubicación en el escalafón, conforme lo establece la Ley 12 del 11 de agosto de 1983, por la cual se establece y reglamenta el escalafón para la carrera de nutricionista y dietista en la República de Panamá, o si el profesional debe ingresar directamente a la primera categoría (sin experiencia), pese que presente las constancias respectivas, perdiendo dichos años para el escalafón.

La Procuraduría de la Administración inicia destacando que concurda con el criterio jurídico expresado en la nota n.º PD 2021-87, cuando dice que dichos profesionales, al ganarse una plaza por concurso en el sector público, se les debería reconocer los años de experiencia profesional o años de servicio profesional ejercidos, no solo en el sector público, sino en el privado, siempre y cuando presenten las constancias respectivas, a fin de que puedan ser ubicados en el escalafón correspondiente, máxime que la Ley 12 de 1983 es clara al determinar que para que los nutricionistas-dietistas sean ascendidos en su escalafón, deberán acreditar

su experiencia, sin hacer distinción alguna sobre qué tipo de experiencia (pública o privada) se requiere para acreditar un ascenso.

La primera normativa que reglamentó el ejercicio de las profesiones de nutricionista y dietista fue el Decreto de Gabinete 362 de 26 de noviembre de 1969, el cual disponía que estas profesiones podían ejercerse libremente en todo el territorio de la república. Catorce años más tarde, se estableció y reglamentó, mediante la Ley 12 de 1983, el escalafón para la carrera de los citados profesionales, en cuyo artículo primero se dispuso específicamente quiénes se regirían por dicho escalafón. En esta ley no se estableció distinción alguna en materia de la adquisición de la experiencia (pública o privada) para que los nutricionistas-dietistas sean ascendidos en su escalafón.

Mediante el artículo 2 de la Ley 12 de 11 de agosto de 1983, tal como fuera modificado por la Ley 52 de 22 de julio de 2003, al respecto dispuso que el escalafón que establece la Ley 12 de 1983 se regiría de acuerdo con el nivel, las categorías, las funciones y los requisitos que se deben exigir a cada nutricionista-dietista; para ello, se estableció el primer nivel y cuatro jefaturas con funciones y requisitos definidos.

Mientras que el artículo 13 del mismo instrumento, dispuso al Ministerio de Salud a través del Comité Técnico de Nutrición y Dietética, como la entidad competente para reglamentar y establecer los mecanismos administrativos y técnicos necesarios para la eficaz evaluación de los/las nutricionistas y dietistas que participen en los concursos para la provisión de cargos a jefaturas u otros.

De allí surgió el Decreto Ejecutivo 61 del 13 de marzo de 2012, el cual adoptó el reglamento de los concursos para jefaturas, subefaturas y todas las categorías del primer nivel de los nutricionistas y dietistas, estableció igualmente, los requisitos para participar en los concursos, mediante su Capítulo 11, en donde solamente excluyó, para efectos de participar en los concursos, a aquellos nutricionistas y dietistas que ya hubieren resultado ganadores en los dos años anteriores a la fecha del concurso actual, sin tampoco hacer salvedad o distinción respecto al tipo de acreditación de la experiencia profesional que debían realizar estos profesionales.

Por ende, la Procuraduría de la Administración es de la opinión de que a los nutricionistas-dietistas, al ganarse una plaza por concurso en el sector público, se les debe reconocer los años de experiencia profesional o años de servicio profesional, ejercidos no sólo en el sector público, sino en el privado, siempre y cuando presenten las constancias respectivas, a fin de que puedan ser ubicados en el escalafón correspondiente.

De interés local

Autoridad competente para la titulación de tierras pertenecientes al Estado

CONSULTA C-CH-006-22 de 23 de febrero de 2022

Mediante nota de 22 de febrero de 2022, se pide que se determine a qué instancia le corresponde definir la situación (titulación) del lote 2, manzana 47, sector Los Poderos, urbanización La Florida, corregimiento de Volcán, perteneciente al distrito de Tierras Altas, provincia de Chiriquí.

Sobre la base de lo consultado, se hace referencia al contenido de la Ley 59 de 2010, cuyo artículo 1 señala lo siguiente:

Artículo 1. Se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, identificada con las siglas ANATI, en lo sucesivo la Autoridad, como la única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y demás bienes inmuebles, independientemente de que sea propiedad privada o propiedad estatal, nacional o municipal, bienes de uso o dominio público, así como de las tierras indígenas o colectivas, y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes.

En este mismo cuerpo normativo, en el artículo 6, el legislador hace referencia de manera puntual sobre cuáles son las funciones de esta Autoridad, indicando que:

Artículo 6. La Autoridad se constituye en la única titular y autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad estatal y los de propiedad privada. En el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre estos.

En lo referente a la autoridad competente en materia de adjudicaciones, avalúos e información catastral y geográfica, la Ley 59 de 2010 establece lo siguiente:

Artículo 33. La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zona costeras, con excepción de aquellos bienes que administre la

Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para entender el alcance de la expresión «adjudicación», se considera imperativo hacer mención de la definición que recoge el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 59 de 2010, según la cual es todo “acto por el cual el Estado le transfiere los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles a particulares o a entidades estatales o municipales”.

Sobre el tema inherente a la adjudicación de ejidos municipales, el numeral 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, “Sobre Régimen Municipal”, modificada por la Ley 66 de 2015, “Que reforma la Ley 37 de 2009, descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones”, señala que los concejos municipales tienen competencia exclusiva para el cumplimiento de la función de “reglamentar el uso, arrendamiento, **venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales** que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, **y los demás terrenos municipales**”, entre otras indicadas en dicho artículo.

Para concluir, el secretario Provincial de Chiriquí destaca que se debe tener en cuenta lo normado en los artículo 98 y 99 de la Ley 106 de 1973. Así, el artículo 98 hace alusión a que los terrenos adquiridos por el municipio para áreas y ejidos deben ser “**vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la Ley y los Acuerdos Municipales**”; en tanto que el artículo 99 hace hincapié en que la “**venta de bienes municipales deberá ser decretada por el respectivo Concejo, mediante Acuerdo**”.

Tomando en cuenta lo expuesto, se arriba a la conclusión que para determinar quién es la autoridad encargada de dilucidar la titulación del globo de terreno al cual hace referencia el consultante, se tendrá que establecer si este se encuentra dentro del catastro municipal. En otras palabras, se deberá precisar si dicho

bien es un ejido municipal o un terreno que aún le pertenece al Estado, es decir, un bien inmueble cuyo derecho de propiedad aún no ha transferido al municipio por el Estado. De ello dependerá si es competencia de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) o del Municipio de Tierras Altas, iniciar y culminar el proceso de titulación o concesión, de ser el caso

De interés local

Pago de vacaciones a funcionarios elegidos por el voto popular

CONSULTA C-SAM-007-22 de 3 de marzo de 2022

El Alcalde del Distrito de Panamá, mediante Nota n.º 085/DS/2022, de 8 de febrero de 2022, por medio de la cual consulta: “si aquellos ciudadanos que son elegidos por medio del voto popular a los cargos de presidente, alcaldes, diputados y representantes, tienen o no derecho al pago de vacaciones”.

Lo consultado se centra en el pago de vacaciones a funcionarios de elección, tanto del ámbito nacional (presidente de la república, diputados) como local (alcaldes y representantes de corregimientos), materia que se enmarca dentro del derecho aplicado a los empleados del sector público, en relación al goce de vacaciones remuneradas, tal como lo contemplan el artículo 70 de nuestra carta magna, que señala que “todo trabajador tendrá derecho a vacaciones remuneradas”, y el artículo 796 del Código Administrativo.

En la esfera pública, el pago de las vacaciones de los servidores públicos debe estar consignado en el presupuesto, dentro de la partida de gastos de funcionamiento de cada institución, en el renglón de servicios personales, según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público.

Conforme a lo anterior, cada institución asigna la partida correspondiente al pago de doce meses de salario, de los cuales uno es reservado a vacaciones, según el concepto que de esta expresión aparece desarrollado en el artículo 96 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado mediante el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el cual dice: “Todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado. El descanso se calculará a razón de treinta días por cada once meses continuos de trabajo o a razón de un día por cada once días de trabajo efectivamente servido, según corresponda”.

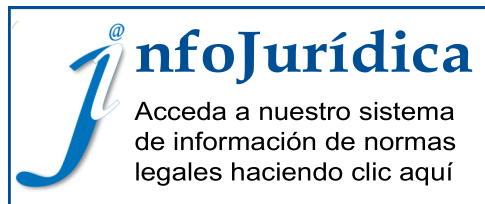
Para la tramitación del pago de las vacaciones de todo servidor público hay que tomar en cuenta lo indicado en la Ley 248 de 2021, específicamente en su artículo 279, que prevé la forma en que se debe realizar u otorgar el pago de vacaciones a funcionarios activos y a los exfuncionarios con cargo a créditos reconocidos, incluyendo aquellos con periodos constitucionales o legales.

En lo que respecta al tema específico consultado, es decir, si los servidores elegidos por medio del voto popular tienen derecho a vacaciones, se aplica lo establecido en el artículo anterior, en cuanto a que efectivamente dichos servidores tendrán derecho a cobrar en efectivo las vacaciones correspondientes a periodos anteriores al que desempeñan, siempre y cuando exista la partida presupuestaria asignada en el presupuesto; es decir, que para cobrar vacaciones correspondientes a periodos anteriores, deben estar consignadas en el presupuesto de la vigencia fiscal.

En el caso de los funcionarios del Gobierno central, deberán contemplarse dichas partidas en el presupuesto general del Estado, mientras que a los alcaldes se les deberá pagar con fondos del presupuesto municipal. Para esto último se observarán los procedimientos de la Ley 106 de 1973 (artículo 17, numeral 29) y la Ley 37 de 2009 (artículo 82), sobre la autorización previa del concejo.

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, si bien los municipios “responden a la organización político administrativo del país, además de descentralizados, son autónomos en relación a los Poderes del Estado”, en lo que respecta a los representantes de corregimientos, estos, por el contrario, están sujetos a la programación presupuestaria del Gobierno central y no a la del municipio, ya que, aun cuando su función es de ámbito local, para los efectos presupuestarios (planilla) forman parte del presupuesto general del Estado, Gobierno central, ubicados dentro del renglón “0.45 otros gastos de la administración- programa funcionamiento, Consejos provinciales”.

Es así que, con fundamento en toda la normativa antes citada, específicamente lo destacado en la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, en su artículo 279, la Procuraduría de la Administración concluye que para la tramitación del pago de las vacaciones de los funcionarios elegidos por medio del voto popular, se deberá otorgar el pago de vacaciones a los funcionarios activos cuando se haga uso del tiempo, y a los exfuncionarios, con cargo a créditos reconocidos, cuando la partida esté consignada en el presupuesto de la institución, con excepción de los funcionarios activos con periodos constitucionales o legales que sean nombrados y reelectos en sus cargos, quienes tendrán derecho a cobrar en efectivo las vacaciones correspondientes a periodos anteriores al que desempeñan, cuando exista la partida presupuestaria asignada en el presupuesto.



Analítico de consultas de la Procuraduría de la Administración

MATERIA	N.º
Conflicto de intereses de funcionario que funge como socio de una sociedad civil	C-152-22
Adjudicación de terrenos a una sociedad anónima	C-149-22
Entidad competente para determinar la existencia de una lesión patrimonial	C-150-22
Suplencia de las ausencias absolutas del presidente de un ente colegiado	C-151-22
Tiempo compensatorio generado por un servidor público	C-147-22
Aplicación progresiva de sanciones disciplinarias	C-148-22
Procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios	C-DyPE-003-20
Competencia para desarrollar actividades festivas	C-HE-004-22
Actualización de resolución de delegación del ejercicio de la jurisdicción coactiva	C-145-22
Validez de un convenio interinstitucional	C-142-22
Facultades privativas de PANDEPORTES	C-143-22
Cómputo del tiempo retribuido recuperable	C-144-22
Convocatoria de la asamblea de propietarios de un régimen de propiedad horizontal	C-141-22
Ejercicio de la profesión de fonoaudiólogo	C-140-22

MATERIA	N.º
Proceso de desalojo por intruso en juzgados comunitarios de paz	C-SAM-034-22
Elección de representantes de los afectados por dietilenglicol	C-137-22
Responsabilidad de los notarios públicos en el ejercicio del cargo	C-138-22
Obligación de permitir la participación ciudadana en actos de la Administración	C-139-22
Desalojo de inquilinos de un bien inmueble condenado	C-SAM-033-22
Vigencia de la ley que extiende al padre el alcance del fuero de maternidad	C-136-22
Competencia de la junta directiva para conocer del recurso de apelación	C-135-22
Programas de capacitación en anticorrupción y buenas prácticas	C-134-22
Devolución de fondos ligados con retención del impuesto sobre la renta	C-133-22
Descuento de las vacaciones vencidas	C-131-22
Actuaciones de la Comisión de Ejecución y Apelaciones	C-SAM-032-22
Pago de vacaciones acumuladas a funcionarios activos	C-129-22
Ingreso a la carrera administrativa universitaria	C-130-22

Haga clic sobre el número de la consulta para acceder al texto de la consulta

Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Remoción de elementos escultóricos no aprobados en el plano de una edificación

Sala Tercera. Sentencia de 14 de junio de 2022.

Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por Giovanni Fletcher en representación de Hotel Plaza Herrera, S.A., a fin de que se declare nulo, por ilegal, el artículo tercero de la Resolución 275-18/DNPH de 11 de septiembre de 2018, emitida por la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico.

Fundamento de la demanda. En virtud de una solicitud de reválida de los planos del Hotel Plaza Herrera, presentada por el arquitecto Reinier Rodríguez, en representación de dicha sociedad anónima, el Departamento de Conservación de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico efectuó, de *motu proprio*, una inspección al hotel, sin haberle notificado a la empresa. Dicha diligencia generó la decisión objeto de la demanda, en la que advierte que dentro de los planos de construcción no existían detallados los maceteros colocados en el área del patio del inmueble donde opera el citado hotel.

Decisión de la Sala Tercera. Correspondió a la Sala Tercera efectuar un análisis de las piezas procesales contenidas en autos, a fin de determinar si le asistía o no la razón al activador jurisdiccional, quien argumentó que el acto administrativo acusado fue emitido con prescindencia de un procedimiento de notificación administrativa, de conformidad con los parámetros legales, incurriendo en una acción

que la doctrina denomina «desviación de poder».

La Dirección Nacional del Patrimonio Histórico emitió la Resolución 275-18/DNPH del 11 de septiembre de 2018, objeto de reparo en la acción en estudio, en la que se aprobó la reválida de los planos finales; sin embargo, se ordenó la remoción de los maceteros que se encontraban en el área del patio del inmueble, por no estar contemplados en el citado plano y por ser, además, elementos discordantes.

En el informe técnico de la inspección se indicó, como fundamento, que el patio del hotel contenía un “elemento escultórico no aprobado”. En el referido informe se estableció que existían elementos escultóricos constituidos por “maceteros colgantes”, ubicados en el patio del inmueble, sin haber sido aprobados en los planos.

Se constata que por medio de la Resolución 128-10/DNPH de 15 de diciembre de 2010, la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico resolvió aprobar los planos finales del proyecto, advirtiendo que “toda modificación a los planos finales originales deberá ser presentada a la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico para su revisión y si aprobación previa a la ejecución física del cambio”; en donde, además, se expresa que la “Dirección Nacional de Patrimonio Histórico realizará inspecciones al inmueble en la etapa de construcción y antes de la emisión del permiso de ocupación”.

Por lo anterior, la Sala Tercera estimó que mal podía alegar la accionante que la institución estaba en la obligación de notificarla de cualquier inspección al mencionado inmueble, pues, incluso, en el punto “quinto” de la citada

la resolución se uso advertir al “interesado que la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico se reserva el derecho de inspección y sanción en el caso pertinente”.

Se evidencia que la sociedad Hotel Plaza Herrera tenía pleno conocimiento, en primer lugar, del tipo de intervención que podía ejecutar en el inmueble identificado como finca 1937, por sus características y condiciones de monumento histórico de la nación, y, en segundo lugar, conocía que cualquier modificación a lo establecido en los planos originales debía ser aprobada previamente por la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico, antes de su ejecución, de conformidad con la potestad legal atribuida a la institución.

En este contexto, y una vez analizado el acto acusado de ilegal, sus actos confirmatorios y los antecedentes que reposan en autos, la Sala Tercera no apreció que la institución demandada hubiera incurrido en la alegada desviación de poder, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 (numeral 37) de la Ley 38 de 2000.

Visto esto, el tribunal contencioso administrativo concluyó que lo actuado por la entidad acusada no constituía una desviación de poder, pues la no aprobación de los aludidos “maceteros” responde a que estos son “discordantes”, porque no pertenecen a la tipología arquitectónica del monumento, ni tampoco existe documentación histórica que así la sustente, esto sin tomar en cuenta que, además, los citados maceteros fueron contruidos sin contar con la debida autorización y aprobación de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico.

De interés local

Usurpación de competencias al establecerse sanciones ya reguladas por otra autoridad

Sala Tercera. Sentencia de 9 de junio de 2021.

Demanda contencioso administrativa de nulidad promovida con la finalidad que se declare nulo, por ilegal, el Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, emitido por la Alcaldía del Distrito de Panamá, a través del cual se establecen y modifican una serie de multas y sanciones dentro del distrito de Panamá.

Fundamento de la demanda. El demandante indicó que el acto administrativo impugnado nació a la vida jurídica pretermitiendo el orden de prioridad señalado en el artículo 35 de la Ley 38 de 2000, al no aplicarse lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, como norma de superior jerarquía, en relación a la necesidad de llevar a cabo una consulta ciudadana. En tal sentido, señala como infringidos los artículos 35 y 37 (numeral 37), ambos de la Ley 38 de 2000.

Opinión de la Procuraduría de la Administración. La Procuraduría de la Administración estimó que se había configurado la desviación de poder, ya que el poder público no se justifica sino en función del servicio a la colectividad; sin embargo, la ciudadanía del distrito no fue tomada en cuenta, negándole la participación y la oportunidad de expresión, previo a dictar el acto. Además, la discrecionalidad con la que pueden obrar las administraciones públicas, en este caso el municipio, en el ejercicio de sus funciones, fue rebasada, ya que a pesar de que ya existen multas sobre las mismas actuaciones, reguladas por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la Alcaldía de Panamá prosiguió con su emisión.

Decisión de Sala Tercera. La Sala Tercera observa que a través del acto impugnado se procedió a modificar una serie de sanciones y multas impuestas dentro del Municipio de Panamá, para actividades relacionadas con eventos, espectáculos, actividades públicas, servicios de fumigación que se incumplan, casas en ruina, abandonadas, basura, chatarra, inmuebles con herbazales, estacionar vehículos sobre aceras, veredas, isletas, etc.

Tras reproducir el artículo 178 del Reglamento de Tránsito, la Sala Tercera arribó a la consideración que el Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, al momento de establecer las multas por estacionar vehículos sobre aceras, zonas verdes o espacios públicos, no tomó en cuenta lo dispuesto en el referido artículo, el cual ya establece sanciones o multas por incurrir en tales prohibiciones, con lo cual la Alcaldía de Panamá ha invadido competencias propias y particulares de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) sobre una materia previamente regulada. Mantener vigente dichas disposiciones sería establecer una doble sanción a las personas en el distrito de Panamá.

De lo anterior se desprende que los municipios no tienen competencia para imponer sanciones o multas en el supuesto de que los vehículos se encuentren mal estacionados, incluyendo las aceras, áreas verdes, plazas, parques y espacios públicos, lo cual, evidentemente, no debe ser confundido con los espacios públicos en los que existen estacionómetros, ya que estos, en efecto, sí constituyen un servicio municipal que es competencia del distrito.

Al acreditarse la invasión de competencias por parte de la Alcaldía del Distrito de Panamá, a través del Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, el cual fue expedido en contradicción con lo dispuesto en el Reglamento

de Tránsito, es evidente que se ha violado lo consagrado en el artículo 36 de la Ley 38 de 2000.

Como consecuencia de lo expuesto, la Sala Tercera accedió a declarar la nulidad de la reglamentación demandada de ilegal, esto es, el Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, por haber invadido o usurpado competencias propias de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.

Análítico de jurisprudencia	Fecha
Asesores presidenciales con tratamiento de ministros consejeros	21-6-2022
Trámite procesal para la sustentación de un desistimiento	28-6-2022
Requisitos de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa	30-6-2022
Puntos sobre los cuales debe recaer la aclaración de una sentencia	29-7-2022
Término de prescripción de actos de comercio ejecutados por dependencias del Estado	24-6-2022
Incidente de rescisión de secuestro	5-7-2022
Levantamiento de medidas cautelares dentro de un proceso de cuentas	11-7-2022
Rechazo de tercería coadyuvante no apoyada en instrumento ejecutivo	11-7-2022
Competencia para declarar una cuenca hidrográfica como área protegida	4-7-2022
Procedimiento especial de liquidación forzosa de compañías de seguro	20-7-2022

Sección IV. Orientación al ciudadano

Movilidad eléctrica en el transporte terrestre

Kiria Oralia Gutiérrez

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

Con la finalidad de proteger el medio ambiente, se aprueba la Ley 295 de 25 de abril de 2022, publicada en la Gaceta Oficial n.º 29523-A de 25 de abril de 2022, por la cual se dicta el marco normativo que incentiva la movilidad eléctrica en el transporte terrestre en el territorio de la República de Panamá, dirigido a promover el proceso de transición energética del transporte terrestre de combustión interna a transporte eléctrico, con la implementación de medidas e incentivos en el sector público, privado y académico.

¿Cuáles son los fines de la ley?

Los fines de la política pública de movilidad eléctrica en el transporte terrestre son la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la promoción y el crecimiento de la movilidad eléctrica y el uso de energías renovables como herramienta de transición energética en el transporte terrestre.

¿Qué es el plan de reemplazo de flotas administrativas?

El plan de reemplazo de flotas administrativas es el mecanismo que deberán ejecutar las instituciones públicas del Gobierno Nacional, autónomas y semiautónomas, a efecto de cumplir con los porcentajes mínimos de introducción de vehículos eléctricos, los cuales deberán ajustarse a los siguientes rangos: en 2025, el porcentaje mínimo será un 10%; en 2027, un 25%; y en 2030, un 40%.

¿Qué autoridad pública tendrá a su cargo del proceso de reemplazo de las flotas de transporte masivo?

La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre es la encargada del proceso de reemplazo progresivo de las flotas de transporte masivo y de los certificados de transporte público y selectivo cuya fuente energética sean combustibles fósiles por flotas de transporte eléctricas. La entrada de las nuevas flotas cumplirá con los porcentajes mínimos de introducción de vehículos eléctricos en los siguientes rangos: en 2025, un 10%; en 2027, un 20%, y en 2030, un 33 %. La entidad realizará una revisión anual para determinar que los operadores cumplan con el reemplazo de flotas de combustión interna por flotas eléctricas, y el incumplimiento de esta disposición causará la cancelación del certificado de operación.

Para su reconocimiento, ¿qué tipo de placas deberán portar las unidades eléctricas de transporte?

Las unidades eléctricas de individuales, concesionarios y prestatarios de transporte público colectivo y selectivo portarán una placa de circulación vehicular de color verde. La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre reglamentará lo pertinente a las características visuales distintivas y exclusivas de la placa, prohibiéndose ser utilizada en las unidades de combustión interna.

¿Qué componentes y sistemas deberán implementarse en las edificaciones para que se adapten a los requerimientos de los vehículos eléctricos?

Las instituciones públicas, centros comerciales y proyectos inmobiliarios habilitarán estaciona-

mientos preferenciales para vehículos eléctricos los cuales contarán con distintivos y señalizaciones de color verde, sin perjuicio de reemplazar los dispuestos para personas con discapacidad o mujeres embarazadas. La disponibilidad de estos estacionamientos deberá ser dimensionada para suministrar, por lo menos, el 15 % de los estacionamientos individuales de cada espacio de estacionamiento según el Reglamento de Edificación Sostenible de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Igualmente, se habilitarán salidas de cableados eléctricos con las condiciones y especificaciones a fin de visibilizar la instalación de estaciones de carga de vehículos eléctricos, habilitaciones que también serán incluidas en los planos de construcción de futuros proyectos. Estas estaciones de carga de vehículos eléctricos y las salidas de cableado eléctrico deberán cumplir con lo señalado en el Reglamento de Instalaciones Eléctricas de Panamá, establecido en la Resolución 059 de 1 de agosto de 2018. Se requerirá que las estaciones de carga de vehículos eléctricos cuenten con un medidor para cada punto de carga que permita medir la energía consumida por el vehículo eléctrico en kWh.

¿Qué información deberá publicar la Secretaría Nacional de Energía con relación al nuevo sistema de movilidad eléctrica del transporte?

La Secretaría Nacional de Energía deberá publicar y actualizar periódicamente en su sitio web la siguiente información:

1. El mapa de estaciones de carga de vehículos eléctricos a nivel nacional.
2. Los beneficios fiscales y no fiscales que existen para la adquisición de vehículos eléctricos en la República de Panamá.
3. Las normativas relativas a la movilidad eléctrica en la República de Panamá.
4. El instructivo sobre el procedimiento de carga eléctrica para vehículos.
5. Los estándares técnicos y regulatorios para la importación y funcionamiento de vehículos eléctricos.

6. Los datos, operación y estadísticas de la movilidad eléctrica en la República de Panamá.

¿Qué acciones deberán llevar a cabo las instituciones competentes en materia de salud y ambiente para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero?

El Ministerio de Ambiente realizará bianualmente estimaciones sobre los niveles de contaminación por gases de efecto de invernadero y desarrollará, junto con la Secretaría Nacional de Energía, acciones de apoyo y metas para el fortalecimiento de la movilidad eléctrica, vinculadas con el artículo 87 del Texto Único de la Ley General de Ambiente. Por su parte, el Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, promoverá la realización bienal de mediciones de gases de efecto invernadero y gases precursores de gases de efecto invernadero, como óxidos nitrosos, dióxido de azufre y compuestos orgánicos volátiles distintos del metano y monóxido de carbono.

¿Existe algún tipo incentivo económico para quienes adquieran vehículos eléctricos nuevos?

Se exonerará, en los municipios del país, el pago de trámites de placa de circulación vehicular por un período de cinco años, a partir de la fecha de compra para vehículos eléctricos nuevos, y a partir de la fecha de promulgación de la ley para vehículos eléctricos adquiridos con anterioridad.



JuriSis

**Jurisprudencia
Sistematizada**

Acceda a nuestro sistema
de información haciendo
clic aquí

Sección V. Panorama local

Panamá crea un nuevo plan para romper las barreras de la desigualdad

PNUD Panamá

El Ministerio de Ambiente, con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y tras un largo proceso participativo y talleres a nivel nacional en el que intervinieron diversos grupos de la sociedad, elaboró el Plan Nacional de Género y Cambio Climático de Panamá (PNGCC). Esta iniciativa busca impulsar el rol de las mujeres en todas las áreas y sectores del país.

Tomando en cuenta que el calentamiento global afecta considerablemente a las mujeres, se hace necesario establecer estrategias que las empoderen e integren en los proyectos destinados a mitigar y adaptar a este creciente fenómeno, y que, además, les permitan participar en la construcción de un país encaminado hacia un desarrollo sostenible que sea inclusivo, bajo en emisiones y resiliente al cambio climático.

Edna Flores, colaboradora del Ministerio de Ambiente y especialista del tema, explicó que considerando los efectos que ocasionan el cambio climático en las diferentes provincias de Panamá, existen mujeres vulnerables y afectadas. Agregó, que hay quienes habitan en lugares apartados, teniendo poco acceso a servicios como agua potable, luz eléctrica y centros de salud.

En tanto, Aleida Ferreyra, representante residente adjunta del PNUD en Panamá, dijo que el tema de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres es fundamental para el organismo, dentro de las líneas estratégicas, con un abordaje de temas como participación ciudadana

y política, transversalización de género en el Estado, violencia contra las mujeres, cambio climático, biodiversidad, mujeres y medios de vida, e igualdad de género en el mercado laboral. También es esencial para el organismo mantener la articulación con diversos sectores, hasta sostener el Sello de Igualdad de Género que recibieron, al lograr integrar la igualdad de género en todos los aspectos de trabajo de la oficina del PNUD en Panamá.

La representante residente del PNUD en Panamá aplaudió “que la República de Panamá, en su Contribución Nacional Determinada, asumiera el compromiso de garantizar los derechos humanos e incorporar la igualdad de género como eje transversal para promover el desarrollo de estrategias de acción climática sostenibles, al contar con su ‘Plan de Género para la Acción Climática -para alcanzar los objetivos de las NDC’”.

En seguimiento a lo establecido por el Acuerdo de París, cada país debe comunicar y trabajar en acciones climáticas, destinadas reducir la vulnerabilidad, aumentar la capacidad de adaptación, establecer medidas de mitigación, entre otros.

Estas iniciativas son conocidas como Contribuciones Determinadas Nacionales (NDC), y justamente Panamá, con este nuevo Plan de Género, avanza con uno de los compromisos establecidos: trabajar en procesos que garanticen los derechos humanos e incorporen la igualdad de género como eje transversal para promover el desarrollo de las estrategias de acciones climáticas sostenibles, impulsando procesos de transformación social y ambiental dirigidos a promover una sociedad baja en emisiones de

carbono.

A fin de lograr un mayor involucramiento de las mujeres, se han considerado diez sectores de atención prioritaria: energía, infraestructura sostenible, gestión integrada de cuencas hidrográficas, salud pública, agricultura-acuicultura-ganadería sostenible, sistemas marino costeros, biodiversidad, asentamientos humanos, bosques y economía circular.

Para cada sector priorizado se proponen estrategias de acción que buscan dinamizar un proceso integral de transversalización del enfoque de género, ya sea en la toma de decisiones, en el

ámbito profesional y en la búsqueda de oportunidades centradas en mermar la vulnerabilidad de las mujeres.

MiAmbiente actualmente está implementando el “Sello de Igualdad de Género”, con el apoyo del PNUD, el cual busca certificar a la institución por alcanzar estándares específicos y promover la igualdad de género. La iniciativa reconoce la importancia de crear condiciones igualitarias para hombres y mujeres, enmarcadas dentro del ODS # 5, y así alcanzar los ODS de la Agenda 2030.

Sección VI. Buenas prácticas

Alcaldía de Panamá habilita solicitud en línea para la emisión del permiso digital de ocupación

Los residentes del distrito de Panamá ya pueden presentar en línea sus solicitudes para la emisión del permiso digital de ocupación a través de la plataforma “[Alcaldía Digital](#)” del Municipio de Panamá. Este servicio forma parte de un modelo de asistencia más ágil y transparente y que otorga a la ciudadanía mayor autonomía para gestionar sus trámites municipales.

En el acto de lanzamiento de este nuevo servicio, el alcalde del distrito de Panamá destacó las ventajas que ofrece la digitalización de trámites municipales, no solo por su aporte a la transparencia, sino también en la trazabilidad, eficiencia y eficacia de todos los procesos, en aras de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Actualmente, los usuarios de los servicios que brinda la Alcaldía de Panamá pueden realizar en línea los trámites que a continuación se detallan:

1. Declaración anual del contribuyente.
2. Certificado de uso de suelo.
3. Permiso de tala, poda y trasplante.
4. Permiso de construcción.
5. Paz y salvo municipal.
6. Renovación anual de placas.
7. Consulta de disponibilidad de placa.
8. Solicitud de tarjeta de traspaso vehicular.
9. Permiso para publicidad fija o móvil.
10. Certificado de fumigación.
11. Registro de anteproyectos de construcción.
12. Certificado de fumigación.

La Alcaldía de Panamá ha comunicado que estará anunciando próximamente la digitalización de más servicios, como la digitalización de los trámites para el registro de planos.

Fuente: *Alcaldía pone en ejecución la solicitud digital para la emisión del permiso de ocupación.* Alcaldía de Panamá. (2022).



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

Calle 34, ave. Cuba, La Exposición
Antiguo Palacio de Bellas Artes

Centro de Capacitación e Investigación de la
Procuraduría de la Administración,
Dra. Alma Montenegro de Fletcher

Corregimiento de Ancón, Llanos de Curundu,
Calle Diana Morán

www.procuraduria-admon.gob.pa
infojuridica@procuraduria-admon.gob.pa

Teléfonos: 500-8520 / 504-3263 / 504-3248 /
504-3266 / 504-3264