



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de octubre de 2023
Nota C-157-23

Licenciada
Edna Ramos Chue
RAMOS CHUE & ASOCIADOS
Ciudad.

Licenciada Ramos:

Por este medio damos respuesta a su nota **No.NE/066/2023 de 05 de octubre de 2023**, recibida el día 11 del mismo mes, por medio de la cual solicita a este Despacho se pronuncie respecto de la vigencia del Resuelto No.1106 de 16 de diciembre de 1974.

En atención a lo solicitado y, con fundamento en lo señalado en el numeral 9 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, que establece la competencia de la Procuraduría de la Administración para expedir las certificaciones de vigencia de normas legales del país, así como las Resoluciones No.131-01 de 20 de diciembre de 2001, No.DS-22-14 de 12 de febrero de 2014 y No.DS-SA-DAL-003-2019 de 26 de febrero de 2019, relacionadas con el Procedimiento para la certificación de las mismas; se remite la nota No.SG-490-23 de 18 de octubre de 2023, emitida por la licenciada Anasiris A. Polo Arroyo, Secretaria General, Encargada, la cual consta de (4) cuatro fojas útiles.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr
Exp. C-159-23



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de octubre de 2023
Nota No. SG-490-23

Licenciada
Edna Ramos Chue
Ciudad.

Estimada Licda. Ramos Chue:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de referirme a la solicitud recibida el pasado 11 de octubre del 2023, donde se nos solicitó certificar la vigencia de la servidumbre de uso decretada mediante el Resuelto 1106 de 16 de diciembre de 1974, emitido por el Ministerio de Obras Públicas, para la instalación de torres de la línea de alta tensión Cerro Viento-Villa Cáceres.

Como cuestión previa, se hace necesario aclarar con respecto a la solicitud de dejar sin efecto la servidumbre constituida sobre determinados predios de propiedad privada, que la competencia atribuida a la Procuraduría de la Administración por el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 se circunscribe a expedir una certificación de vigencia de una norma legal. Por ser la certificación de vigencia un acto meramente declarativo, mal podría esta institución dictar un acto administrativo que tenga la virtualidad de dejar sin efecto un acto constitutivo de una servidumbre, mucho menos si se refiere a una materia que claramente atañe a otro ente estatal.

En lo que se refiere a su solicitud, me permito indicarle que esta Procuraduría, de acuerdo con la atribución prevista en el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, como aparece reglamentada por la Resolución DS-22-14 de 12 de febrero de 2014, solo tiene la facultad de expedir certificaciones relativas a la vigencia de las normas legales del país.

Para una mejor comprensión del alcance de la función atribuida a la Procuraduría de la Administración, conviene precisar qué debe entenderse por «norma legal», para los efectos de una certificación de vigencia de normas legales.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución DS-22-14 de 12 de febrero de 2014, se entiende por normas legales, para los efectos de una certificación de vigencia, “las leyes formales aprobadas por la Asamblea Nacional, los Decretos

Leyes dictados por el Órgano Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias y los Decretos de Gabinete a los cuales se les haya reconocido valor de ley”.

Por lo que concierne al significado de la expresión «normas legales», cabe referirnos a lo expresado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 12 de noviembre de 2014, en la que dicho tribunal, tras efectuar un análisis pormenorizado de los numerales 8 y 9 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, llegó a la conclusión de que la Procuraduría de la Administración, para poder expedir las certificaciones de la vigencia de las normas legales, no solo debe consultar la información contenida en el banco de datos que la institución ha organizado con herramientas tecnológicas, referente a la legislación que expide la Asamblea Nacional, sino también la relativa a los reglamentos de carácter general que dictan las entidades públicas en el ejercicio de las funciones administrativas inherentes a cada una de ellas.

Queda claro de lo que antecede, según se infiere de los numerales 8 y 9 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que la expresión «normas legales», para los fines de una certificación de vigencia, no solo abarca las leyes que expide la Asamblea Nacional, sino también los decretos leyes dictados por el Órgano Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, los decretos de gabinete a los cuales se les haya reconocido valor de ley y los reglamentos de carácter general que dictan las instituciones del Estado.

Como se puede apreciar, los reglamentos de carácter general, al igual que las leyes, decretos leyes y decretos de gabinete con valor de ley, son normas legales, y como tales, su vigencia, aplicabilidad, eficacia y oponibilidad está supeditada a su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior, según lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005.

En nuestro ordenamiento jurídico, el reglamento de carácter general solo es impugnable ante la jurisdicción contencioso administrativa. Contra estos actos no cabe, en vía gubernativa, ningún tipo de recurso de impugnación, por ser tales reglamentaciones una orientación de la conducta que deberán seguir los administrados (Sala Tercera, resolución de 25 de septiembre de 2018). Dicho de otra manera, la “vía gubernativa o administrativa es un privilegio de las decisiones plenas y de los actos administrativos creadores de situaciones individuales y concretas” (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Compendio de derecho administrativo*, Universidad de Externado, Bogotá, 2017, p. 457). Esta vía —la gubernativa o administrativa— se abre con la interposición de los correspondientes recursos de impugnación de las decisiones o actos de contenido individual que afecten derechos subjetivos.

De lo expresado se deducen dos rasgos claramente identificables en los reglamentos o actos normativos de carácter general: por un lado, su aplicabilidad y eficacia jurídica está supeditada a que sean promulgados en la Gaceta Oficial o en cualquier otro medio previsto en la ley; por el otro, solo pueden ser impugnados en sede judicial.

Pues bien, una somera lectura de los documentos aportados con la solicitud que nos ocupa, en particular el Resuelto 1106 de 16 de diciembre de 1974, pone de manifiesto que la cuestión principal gira en torno a un acto de gravamen o limitativo de derechos o ventajas jurídicas —un típico «acto desfavorable» de la Administración—, por el cual se constituyó una servidumbre para la instalación de una línea de transporte de energía eléctrica entre Villa Cáceres y Cerro Viento. Para la emisión del acto, tuvo que surtirse previamente el procedimiento administrativo previsto en el Decreto Ley 31 de 1958. Emitido el acto y para su notificación, se ordenó su publicación en los periódicos de mayor circulación, concediéndose un plazo para que los propietarios de los predios sirvientes fueran escuchados y presentaran las objeciones que juzgaran oportunas.

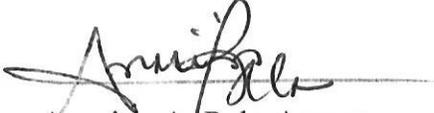
A la vista de lo expuesto, no cabe duda de que el acto de constitución de una servidumbre eléctrica no es un reglamento de carácter general o una norma legal, porque para su emisión tuvo que llevarse a cabo un procedimiento administrativo en el que los propietarios de los predios sirvientes debían ser notificados de la medida, a efecto de que fueran escuchados y manifestaran su desacuerdo con el gravamen impuesto.

Aun así, si hubiera alguna duda en cuanto a si los actos que motivan la presente solicitud constituyen o no normas legales, o más concretamente reglamentos de carácter general, bastaría con tener en cuenta la referencia que figura en el resuelto quinto de la Resolución 432-2018 de 16 de julio de 2018, aportada por el solicitante, en la que se deja plasmado que contra dicho acto administrativo cabe el recurso de reconsideración dentro del término de cinco (5) días hábiles a partir de su notificación.

En vista de que la impugnación por vía gubernativa no procede en los reglamentos de carácter general, y puesto que su publicación no se surte a través de la notificación, sino mediante su promulgación en la Gaceta Oficial, es evidente que los actos a que se constriñe esta solicitud y para los cuales se requirió la certificación de su vigencia no tienen el carácter de normas legales, por tratarse de actos que se emitieron luego de surtirse un procedimiento administrativo con audiencia y oposición de los dueños de los predios sirvientes, y en el cual se brindó a todos los interesados, previa notificación, la oportunidad de oponerse e interponer los recursos impugnativos en vía gubernativa.

De lo dicho hasta aquí se infiere, con toda claridad, que el Resuelto 1106 de 16 de diciembre de 1974 y la Resolución 432-2018 de 16 de julio de 2018, a los que se refiere su solicitud, por ser actos administrativos que carecen de los elementos propios de un reglamento de carácter general, no constituyen normas legales cuya vigencia pueda ser certificada por la Procuraduría de la Administración con arreglo a la facultad que le atribuye la ley.

Atentamente,


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada
AAPA/ddr



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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**