

Panamá, 22 de mayo de 2003.

Ingeniero

LAURENCIO GUARDIA

Director Ejecutivo del Instituto de
Acueductos y Alcantarillados Nacionales

E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

En cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, procedo a contestar interrogante formulada a través de nota No.0722- D.E., la cual específicamente dice:

“El IDAAN, se encuentra en la obligación de acatar las disposiciones de reinstalación del servicio de agua potable provenientes de las Autoridades de Policía en algunos casos, y de las autoridades judiciales en otros casos, cuando los dueños de la finca, que mantienen contrato de agua con el IDAAN solicitan la discontinuación del servicio?”

I. HECHOS QUE MOTIVAN LA CONSULTA.

La señora Margarita M. de Vergara, cliente del IDAAN en Las Tablas, es propietaria de la Finca No.8270 inscrita al Tomo 1199, Folio 136, y ha promovido ante la Corregiduría un proceso de Lanzamiento por Intrusa en contra de la señora Vielka Raquel Batista por hechos que no constan en el expediente.

La Gerencia Regional de Las Tablas, nos informó que la Corregidora dictó Resolución la cual fue apelada ante el Alcalde del Distrito de Las Tablas. Conociendo de la apelación, el Alcalde, solicitó como autoridad competente, instalar el servicio de agua, aún en contra de la decisión de la propietaria de la Finca de discontinuar el servicio.

II. POSICIÓN LEGAL DE LA INSTITUCIÓN.

El Alcalde es el máximo representante del Distrito y como jefe de la Administración Municipal, convertido a su vez, en instancia juzgadora, tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

En ejercicio de esa potestad expide Decretos y resoluciones, con la finalidad de establecer una determinada regulación legal dentro de su circunscripción.

El no acatar sus disposiciones implica falta de obediencia y respeto a su autoridad (desacato) para lo cual está facultado a imponer multas o arresto.

Como vemos, el Alcalde, es una autoridad de Policía que de acuerdo al artículo 858 del Código Administrativo, puede dictar disposiciones sobre Policía Especial relativa a determinadas poblaciones. De igual forma su labor tiene por objeto mantener el

orden, la paz, la seguridad en su Distrito, así como cooperar a la buena administración de justicia.

Nuestra conclusión es coincidente con el artículo 1741 del Código Administrativo, que señala lo siguiente:

“Las Resoluciones que dicte la Policía, son transitorias y tienen por objeto, solamente, reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho que haya dado motivo al juicio de policía. La resolución definitiva y permanente en materia de servidumbres rurales y urbanas y de juicios posesorios, corresponde al Poder Judicial, cuando las partes no se conformen con la decisión administrativa; pero la de ésta se cumplirá en tanto que el Poder Judicial no la revoque”.

III. CONSIDERACIONES DE ESTE DESPACHO.

El tema de las autoridades estatales ciertamente es muy delicado y debe ser analizado de manera objetiva y con sumo cuidado. De acuerdo a la legislación los jefes de policía, son: El Presidente, en todo el territorio de la República; los Gobernadores, en las provincias, Los Alcaldes, en los Distritos; los Corregidores en sus corregimientos y barrios; los Jueces Nocturnos cuando estén de servicio; y en algunos lugares o poblados del interior funcionan las denominadas Regidurías, como auxiliares del Corregidor. (Cfr. Artículo 862 del Código Administrativo)

Pero ¿qué quiere decir realmente, el término Autoridad de Policía? Según el artículo 855, la policía es la parte de la Administración Pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, dirigidas básicamente a conservar la tranquilidad social, la moralidad y las buenas costumbres, pero también tienen el deber de proteger a las personas y sus intereses, sean individuales o colectivos. Es decir, la

autoridad de policía es la encargada de velar por el cumplimiento de la Constitución y la Ley; y garantizar el bienestar de la comunidad protegiendo el respeto recíproco de los derechos ciudadanos, siempre que éstos se vean afectados y que tales acciones estén dentro de las competencias de la Policía.

En este orden de ideas, el Alcalde Municipal ciertamente, es la autoridad máxima de la administración municipal, pero tiene sus funciones bien definidas en los artículos 240 de la Constitución Política y 45 de la Ley 106 de 1973.

En esta misma línea de pensamiento, es oportuno agregar, que las autoridades municipales tienen el deber, de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República, Decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa. (Cfr. Artículo 231 de la Constitución Política, en concordancia con el Artículo 3 de la Ley 106 de 1973).

De ello debe comprenderse que, el Estado, en su carácter de persona jurídica, actúa a través de órganos y entes debidamente facultados para cumplir sus funciones específicas de forma eficiente y justa; así como el Municipio posee sus atribuciones especiales, existen dentro de la organización estatal, instituciones con facultades propias por la naturaleza de los bienes que tutelan, que le permiten un actuar administrativo, como lo es el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, como veremos seguidamente.

Mediante Ley 98 de 29 de diciembre de 1961, se crea el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, como entidad autónoma del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interior.

El hecho de dotarlo de autonomía, personería jurídica, patrimonio propio y libertad en su régimen interior, significa que es un ente

autárquico, o sea, que puede actuar por cuenta propia, bajo el control del Órgano Ejecutivo, por ser entidad descentralizada capaz de asumir responsabilidades por mandamiento expreso de la Ley.

El artículo 2, de esta norma dice claramente que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales tendrá todas las funciones relacionadas con la planificación, investigación, diseño, dirección, construcción, inspección, operación, mantenimiento y explotación de los sistemas de acueductos y alcantarillados de la República.

Añade esta norma, que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, no prestará gratuitamente ningún servicio. De igual modo, las tasas por servicios prestados a entidades gubernamentales, nacionales o municipales, se fijarán con base en el costo real del servicio y se considerarán como gastos ordinarios e inherentes al Gobierno Nacional o Municipal. Asimismo, los servicios prestados por medio de fuentes públicas en sectores habitados por personas de escasos recursos, se considerarán como casos sociales que deberán ser pagados por el estado a través del Gobierno Central, de los Municipios o de las Entidades que los ordenen, lo que quiere decir, que todos los gastos del servicio están contemplados dentro de la normativa que los rige y por ende, la disposición debe respetarse y acatarse.

Ahora bien, para efectos de obtener mayores elementos en este estudio se han examinado las siguientes normas: Ley 32 de 29 de enero de 1963¹; Ley 33 de 2 de febrero de 1967²; Ley 78 de 9 de octubre de 1974³; Ley 20 de 21 de abril de 1976⁴; Ley 34 de 10 de julio de 1976⁵; Ley 41 de 5 de agosto de 1976⁶; todas ellas relativas

¹ Publicada en Gaceta Oficial No. 14,806 de 30 de enero de 1963.

² Publicada en gaceta Oficial No. 15,803 de 14 de febrero de 1967.

³ Publicada en gaceta Oficial No. 17,702 de 18 de octubre de 1974.

⁴ Publicada en gaceta Oficial No. 18,070 de 21 de abril de 1976.

⁵ Publicada en Gaceta Oficial No.18,118 de 29 de julio de 1976.

⁶ Publicada en Gaceta Oficial No.18,147 de 9 de agosto de 1976.

al servicio de acueductos y alcantarillados nacionales. Concretamente, estas normas otorgan diferentes facultades para contratar empréstitos, incrementar programas de construcción de acueductos en comunidades rurales, imponer requisitos de nombramiento del Director, etc., en fin, para ofrecer un mejor servicio a la población.

Abundando este examen, la Ley 26 de 29 de enero de 1996, por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos, en la que se reglamenta lo concerniente a los Servicios Públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, telecomunicaciones y electricidad, señala a este ente a quien corresponde la jurisdicción y competencia para controlar y fiscalizar la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, telecomunicaciones y electricidad por mandamiento legal.

Sin embargo, sin duda alguna, el servicio de agua potable y acueductos y alcantarillados es particular y difiere de los otros servicios públicos mencionados, en virtud de que este servicio aún no ha sido privatizado y por ende el Estado conserva todos los derechos sobre la dotación del recurso.

Cabe decir que, la Ley No.77 de 28 de diciembre de 2001, a través de la cual se reorganiza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y dicta otras disposiciones, en su artículo 1, reafirma a la institución como entidad autónoma del Estado, con personería, patrimonio propio y fondos separados e independientes del Gobierno Central y autonomía tanto financiera como en su régimen interno, lo cual quiere decir que es competencia de esta institución, administrar y reglamentar lo relativo a las políticas, programas y estrategias relativas al servicio de agua potable y no de otra institución, como se pretende hacer en el interior de la República.

En el caso planteado existe un problema de ocupación ilegal, que sí compete a la Corregiduría atender, conocer y decidir, más sin embargo, la conexión o desconexión del servicio de agua potable no es competencia de la Corregiduría ni de la Alcaldía; en todo caso corresponde a la Junta Directiva de la institución decidir lo pertinente, a la luz de la mencionada Ley 77/2001. (Cfr. Artículo 7 numeral 5 de la citada Ley). Es lo mismo que si se tratase del servicio eléctrico, no corresponde a la autoridad de policía decidir sobre la instalación de dicho servicio sino, a las empresas que lo brindan a la población.

IV. CONCLUSIÓN FINAL

Es importante, tener claro cuáles son las funciones y las competencias de los servidores del Estado, ya que los órganos que integran la administración, guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema, pues el Estado al igual que el cuerpo humano que se compone de varias partes, en aquél, se integran diversos elementos que conforma un todo y aún cuando sus órganos actúan limitada y separadamente, deben hacerlo en armónica y estrecha colaboración. Según lo dispone la Constitución Política, a la administración, le corresponde orientar, conducir, encaminar y coordinar las políticas y programas institucionales como forma de contribuir eficazmente, en la buena gestión estatal.

De manera que, en estos casos, la autoridad de policía sólo conoce de los aspectos en los que tenga competencia, el resto lo debe remitir a las instancias correspondientes, pues como bien señala el abogado de la entidad consultante, su radio de acción en algunos casos, es solamente para reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho que haya dado motivo al juicio de policía, para evitar las vías de hecho.

Sobre el particular es menester recordar que los funcionarios públicos solo pueden hacer aquello que les autoriza la ley en estricto apego al principio de legalidad que rige las actuaciones públicas administrativas. (Cfr. Artículo 18 de la Constitución Política)

En conclusión, las autoridades administrativas de las instituciones públicas autónomas y semiautónomas, si bien tienen el deber de brindar el apoyo necesario en las diversas situaciones que se gestionen en su circunscripción, lo cierto, es que al avalar actos administrativos, éstos deben responder a su competencia o jurisdicción como es el caso de los juzgados, tribunales superiores, o las salas de la Corte Suprema de Justicia, órganos jurisdiccionales cuyos pronunciamientos son de obligatorio cumplimiento. De allí, que en nuestra opinión en el caso que se ventila, el IDAAN no está obligada a acatar orden de reinstalación de un servicio que es precisamente a ella que le compete regular, controlar, fiscalizar y cobrar y no a la autoridad municipal del Alcalde o del Corregidor, dado que la Ley no los faculta para ello y sus funciones son otras.

De esta forma esperamos haberle servido, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.