

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 394

Panamá, 11 de abril de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Galindo, Arias & López, actuando en representación de la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI, S.A.)**, solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución AN-10106-Elec de 23 de junio de 2016, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste la razón a la recurrente en cuanto a su pretensión que se declare nula, por ilegal, la Resolución AN 10188-Elec de 11 de julio de 2016, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, a través de la cual se procedió a calificar las solicitudes de eximencia de responsabilidad, por causal de fuerza mayor o caso fortuito, presentadas por la **Empresa de Distribución Eléctrica Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI, S.A.)** por razón de las interrupciones en el servicio público de energía eléctrica ocurridas en el mes de **julio de 2015**.

En esta oportunidad procesal debemos reiterar de lectura de los elementos que conforman el expediente judicial, se observa que mediante la Resolución N 10188-Elec de

11 de julio de 2016, la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos** procedió a rechazar las solicitudes de eximencia de responsabilidad, por causal de fuerza mayor o caso fortuito, presentadas por la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.**, por razón de las interrupciones en el servicio público de energía eléctrica ocurridas en el mes de septiembre julio 2015.

En este sentido, tal y como lo indicamos en nuestra Vista 954 de 28 de agosto de 20177, la resolución administrativa mediante la cual se procedió a calificar y rechazar las solicitudes de eximencia, por causales de fuerza mayor o caso fortuito, que presentó la recurrente como consecuencia de las interrupciones en el servicio público de energía eléctrica ocurridas para el mes de julio de 2015, se emitió en estricto cumplimiento del procedimiento aprobado mediante la Resolución AN-3712-Elec de 2010, para la calificación de este tipo de solicitudes, lo cual incluyó un examen de los hechos alegados, así como de todas las pruebas documentales que fueron acompañadas en su momento por la empresa distribuidora .

En este contexto, debemos reiterar que el artículo 2 del Anexo A de la Resolución AN-3712-Elec de 28 de julio de 2010, señala que los eventos de fuerza mayor o caso fortuito deben ser analizados en cada caso y ponderados por la Autoridad reguladora para poder determinar si constituyen o no sucesos eximentes de responsabilidad, tal y como se dio en el caso que nos ocupa (Cfr. página 19 de la Gaceta Oficial 26600-A de 17 de agosto de 2010 que reproduce el texto de la norma en referencia).

En este mismo contexto, debemos **reiterar** que el acápite 1.5.1 del Anexo B de la Resolución JD-764 de 8 de junio de 1998, adicionado por la Resolución JD-4466 de 23 de diciembre de 2003, **enumera las pruebas que deben ser aportadas por las empresas distribuidoras para sustentar sus solicitudes de eximencia, algunas de las que, es preciso advertir, no fueron suficientes para acreditar los acontecimientos descritos por la demandante en sus peticiones y en su recurso de reconsideración.**

A los efectos de lo indicado en el párrafo anterior, resulta pertinente remitirnos a la parte motiva de la resolución acusada y su acto confirmatorio, que nos permite apreciar las

deficiencias probatorias en las que incurrió la demandante y que motivó el rechazo de las mencionadas solicitudes. Veamos:

“10.3 En cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 del Anexo A de la Resolución AN No. 3712-Elec de 28 de julio de 2010, esta Autoridad Reguladora considera que de las **SETECIENTAS SETENTA Y CUATRO (774)** solicitudes presentadas por causales de Caso Fortuito y Fuerza Mayor, debe aceptarse **QUINCE (15)** solicitudes de eximencia y deben rechazarse **SETECIENTAS CINCUENTA Y NUEVE (759)**.

10.4 En cuanto a las **QUINIENTAS SESENTA Y NUEVE (569)** incidencias identificadas con el Anexo A de la presente Resolución como ‘caso 2’, las pruebas aportadas por la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CRIRIQUÍ, S.A. (EDECHI)** no demuestran plenamente que los acontecimientos fueron imprevisibles, irresistibles, extraordinarios y además, externos a la empresa y a la propia red.

10.5 Sobre **CIENTO CUARENTA Y CUATRO (144)** incidencias rechazadas identificadas en el Anexo A de la presente Resolución como ‘caso 3’, las pruebas aportadas por la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., (EDECHI)**, le corresponde mantener la red de distribución en condiciones adecuadas de conservación e idoneidad técnica.

10.6 En cuanto a los **DIECINUEVE (19)** eventos rechazados identificados en el Anexo A de la presente Resolución como ‘caso 4’, las pruebas presentadas por la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., (EDECHI)** demuestran que la distribuidora no adoptó las medidas previsoras necesarias para evitar las incidencias o al menos minimizarlas.

10.7 En cuanto a las **CATORCE (14)** incidencias rechazadas identificadas en el Anexo A de la presente Resolución como ‘caso 5’, las pruebas aportadas por la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., (EDECHI)**, no evidencia que adoptó las medidas previsoras necesarias para evitar las incidencias o al menos minimizarlas, ya que demuestran contaminación acumulada en la superficie de los aisladores.

10.8 En cuanto a las **TRES (3)** incidencias identificadas en el Anexo A de la presente Resolución, como ‘caso 7’, las pruebas aportadas por la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., (EDECHI)** solo presentó como evidencia Declaraciones Juradas del personal que labora en dicha empresa distribuidora referentes a cada evento y/o fotos; por consiguiente, no quedó evidenciado plenamente que

los acontecimientos fueron irresistibles y producido por terceros.

10.9 Sobre las **DIEZ (10)** incidencias rechazadas identificadas en el Anexo A de la presente Resolución como caso '9', las pruebas aportadas por la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A. (EDECHI)** no demuestran plenamente que los acontecimientos fueron imprevisibles, irresistibles, extraordinarios y además, externos a la empresa y a la propia red.

..." (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

Tal y como indicamos al momento de responder la demanda, lo indicado en los párrafos antes transcritos permite establecer con claridad que la resolución emitida por el Administrador General de la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, al igual que su acto confirmatorio, **sí fueron debidamente motivadas**. También permiten concluir, que la Autoridad reguladora analizó las pruebas que la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.**, presentó junto con las solicitudes de eximencia de responsabilidad y con sus recurso de reconsideración, pudiendo la actora demostrar en algunas de las incidencias, el nexo causal entre el evento y la prueba aportada; sin embargo, en la gran mayoría de las incidencias, no se logró variar la decisión de rechazar tales peticiones, pues, según se ha observado, ello obedeció a causas atribuibles a las recurrentes al no acreditar de manera eficiente los hechos planteados en sus escritos, al tenor de lo que establece la Resolución JD-764 de 8 de junio de 1998, modificada por las Resoluciones JD-1236 de 1999 y JD-4466 de 2003.

En este contexto, resulta **importante reiterar** lo manifestado por el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos en su informe de conducta, con respecto a la deficiencia probatoria en la que incurrieron las demandantes, cuando expresó lo siguiente, cito:

"Básicamente, el argumento de la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A. (EDECHI, S.A)**, se encuentra relacionada con el principio dispositivo de la carga de la prueba, la cual corresponde a la empresa prestadora del servicio. **En el caso que nos atañe, éstas no demostraron por sí mismas el nexo causal con el hecho invocado.** Tampoco aportaron documentación que

sustentara que utilizaron todas las medidas para minimizar la ocurrencia de los hechos.

Resulta conveniente citar el reciente fallo emitido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el cual se refiere a las Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción interpuestas por dos empresas distribuidoras en contra de resoluciones que calificaban solicitudes de eximencias por causales de Fuerza Mayor y Caso Fortuito correspondientes a informes de interrupción del servicio eléctrico:

‘La Sala observa, que en el expediente administrativo no existen elementos de juicio suficientes, para que la Autoridad Reguladora emitiese una decisión favorable a la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A. y en consecuencia, no la sancionase. Por el contrario, las piezas de autos constan en lugar de corroborar la falta de precaución de la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., con la ocurrencia de eventos que no la exoneran de responsabilidad. En tal sentido, la Sala aprecia que los llamados eventos de caso fortuito y fuerza mayor, desarrollados por la demandante en apego a sus argumentos, a su vez ocasionaron daños a las diversas líneas de transmisión, y por el contrario, no se percibe que la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A. haya adoptado los procedimientos de emergencia para evitar la interrupción total del servicio de energía eléctrica.

En relación a los eventos alegados por la demandante, en contraposición a las pruebas allegadas al proceso, contrastan con su propia conducta procesal, pues, la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., debe demostrar la relación causa y efecto entre los eventos aducidos 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.

Los elementos fáctico-jurídicos expuestos, son suficientes para que la Sala considere infundados los cargos de ilegalidad aducidos en el libelo de la demanda, pues es obligatorio para la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., adoptar las medidas necesarias para mantener los niveles

de confiabilidad y calidad del servicio de energía, correspondiente a su concesión.”

En consecuencia, la Sala concuerda con la Autoridad Reguladora en que los referidos eventos son atribuibles a la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., generando una responsabilidad en su contra, al no haberse comprobado los hechos constitutivos de fuerza mayor y caso fortuito, dispuestos en la Resolución AN No. 3712-Elec de 28 de julio de 2010, misma que establece la entrega de la documentación correspondiente, que sustente que fueron utilizados todos los medios para minimizar la ocurrencia de los hechos que constituyen fuerza mayor y caso fortuito.

...

Vistas las consideraciones anteriores, podemos concluir, que los elementos fácticos-jurídicos expuestos, son suficientes para que la Sala Tercera considere infundados los cargos de ilegalidad aducidos en el libelo de la demanda, pues es obligatorio para la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A. (EDECHI, S.A.)**, adoptar las medidas necesarias para mantener los niveles de confiabilidad y calidad del servicio de energía, correspondientes a su concesión, de ahí que la actuación de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos al emitir la **Resolución AN N° 10106-Elec de 23 de junio de 2016**, y su acto modificatorio, en nada infringió las disposiciones legales y reglamentarias a las que hace referencia la actora en su demanda; así como tampoco se vulneraron los principios de legalidad y debido proceso.

...” (Cfr. fs. 129 y 130 del expediente judicial).

De lo expresado en los párrafos anteriores, se infiere que a través de las pruebas aportadas por la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.**, no se logró demostrar la existencia de una relación de causa y efecto entre los eventos aducidos como de fuerza mayor o caso fortuito, y el incumplimiento, por parte de la empresa distribuidora, en cuanto a su obligación de prestar un suministro de energía eléctrica de conformidad con las normas de calidad del servicio técnico y del servicio comercial, según lo estipula el artículo 3 del Anexo A de la Resolución AN-3712-Elec de 28 de julio de 2010; ya que la Autoridad reguladora no pudo corroborar que dichas pruebas, constituidas en su mayoría por una breve descripción del acto, los datos relatados por un testigo y algunas fotos, correspondieran a las

incidencias ocurridas. Tampoco quedó evidenciado que las causales invocadas como sustento de las solicitudes de eximencia obedecieran a hechos que escapaban del control de esa concesionaria o que fueron ocasionadas por un tercero, tal como fue alegado por la recurrente.

Frente a lo indicado, en esta oportunidad procesal esta Procuraduría debe señalar que en el proceso bajo análisis no se han infringido los artículos 1, 8, 10 y 11 del Procedimiento para Determinar la Calificación de Fuerza Mayor o Caso Fortuito, contenido en el Anexo A de la Resolución AN-3712 de 28 de julio de 2010; los artículos 34, 38, 146, 155 y 201 (numeral 1), de la Ley 38 de 2000 ni el artículo 13 del Código Civil, por lo que las afirmaciones hechas en este sentido por la parte actora en su demanda deben ser desestimada.

Al respecto, tal y como en su momento indicamos, resulta oportuno mencionar la situación jurídica que ocupa nuestra atención, ya ha sido dilucidada por la Sala Tercera al menos, a través de tres pronunciamientos, a saber: la **Sentencia de 14 de julio de 2015** y la **Sentencia de 30 de noviembre de 2015**, y la **Sentencia de 12 de julio de 2017**, por medio de las cuales, el Tribunal declaró que las resoluciones dictadas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, por cuyo conducto, rechazó solicitudes de eximencia de responsabilidad por caso fortuito y/o fuerza mayor presentadas por las empresas distribuidoras, no son ilegales. A continuación, reproduciremos un pequeño extracto de los citados pronunciamientos judiciales:

“Sentencia de 14 de julio de 2015:

...En ese orden, se colige del examen del respectivo expediente administrativo, que la sociedad denominada EMPRESA DE DISTRIBUCION ELECTRICA CHIRIQUI, S.A., tuvo una clara oportunidad para oponerse a las pretensiones de la Autoridad demandada, objetando sus consideraciones para tratar de revertir dicha actuación en primera instancia; y tanto es así, que la Autoridad censurada modifica los puntos primero y segundo de las resoluciones demandadas.

...

...En ese sentido, la Sala aprecia que los llamados eventos de caso fortuito y fuerza mayor, desarrollados por la demandante en apego a sus argumentos, a su vez ocasionaron daños a las diversas líneas de transmisión...

Los elementos fácticos-jurídicos expuestos, son suficientes para que la Sala considere infundados los cargos de ilegalidad aducidos en el libelo de demanda, pues es obligatorio para la EMPRESA DE DISTRIBUCION ELECTRICA CHIRIQUI, S.A., adoptar las medidas necesarias para mantener los niveles de confiabilidad y calidad del servicio de energía, correspondiente a su concesión.

...”

“Sentencia de 30 de noviembre de 2015:

...Es decir, al momento de remitirnos a la parte motiva de la resolución en estudio y su acto confirmatorio, es posible apreciar que existieron deficiencias probatorias en las que incurrió la demandante que dieron lugar al rechazo de las mencionadas solicitudes; y es que la simple presentación de pruebas sin comprobar un nexo causal entre los hechos y las deficiencias en el servicio, no resulta fehaciente del derecho reclamado.

Tal y como se aprecia, no es posible corroborar con el material probatorio la eximencia de responsabilidad por parte de la empresa distribuidora, ya que en su mayoría la prueba sólo presenta de forma somera descripción de la supuesta causa, los datos relatados por un testigo y algunas fotos, que presuntamente corresponderían a las incidencias ocurridas, por lo que, dada esta escasez de en la prueba, no es posible rebatir con ello la fuerza legal del acto acusado, dado que la empresa concesionaria debió comprobar que cada evento señalado como causa del incumplimiento de la obligación que debe satisfacer las normas de calidad pactadas, fueron consecuencia de eventos que resultaran irresistibles y producidos por terceros tal y como exige el concepto de eventos de fuerza mayor y/o caso fortuito como eximentes de responsabilidad.

...”

“Sentencia de 12 de julio de 2017

“De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 12 del texto único de la Ley 6/1997, relativo a los deberes y obligaciones de las empresas prestatarias del servicio de electricidad, **es necesario que tales compañías garanticen que el servicio que ellas brindan se efectúen manera continua y eficiente. La prenombrada disposición señala lo siguiente:**

‘Artículo 12. Deberes y obligaciones.

Los prestadores del servicio público de electricidad tendrán los siguientes deberes y obligaciones, sin perjuicio de los que establezcan otras disposiciones legales:

1. **Asegurar que el servicio de (se)**

**preste en forma continua y eficiente y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al cliente frente a terceros.
(...).”**

Lo anterior es ciertamente importante, toda vez que garantiza que los usuarios puedan gozar de la prestación de un servicio de suministro de energía eléctrica de conformidad con las normas de calidad del servicio técnico y comercial. Con estas obligaciones mínimas, los clientes no se deberían ver afectados por falta de mantenimiento del sistema de distribución de la red de electricidad, y de esta manera estar seguros que metas de calidad en la prestación del servicio de electricidad cumplen.

De conformidad con lo antes indicado, **las empresas prestadoras del servicio de electricidad (salvo que justifiquen con pruebas idóneas las solicitudes de eximencias por causas fortuitas o de fuerza mayor); no le es dable perjudicar o afectar a los clientes que requieren de un servicio de conexión continua, eficiente y de calidad de la prestación del servicio de electricidad y de esta forma garantizarse el cumplimiento de las normas de calidad del servicio técnico y comercial.**

Ligado a lo antes expuesto, es pertinente indicar que la Resolución JD 765 del 8 de junio 1998 (por medio de la cual se dictan normas de calidad del servicio comercial para las empresas que prestan el servicio público de distribución de electricidad) en su Anexo -A, estableció dentro de sus generalidades que las empresas de Distribución Eléctrica deberán proveer además del suministro de energía eléctrica, un conjunto de servicios comerciales necesarios para mantener un nivel adecuado de satisfacción a sus clientes, y que dicho incumplimiento conllevará la compensación de sus clientes. **Sólo se exceptúan de las compensaciones indicadas, los casos debidamente comprobados de fuerza mayor y caso fortuito, de conformidad con lo establecido en la Ley 6/1997; y como quiera que las prestarías no logran presentar las pruebas idóneas, para acreditar dichos sucesos, la ASEP no accedió a las solicitudes de eximencias solicitadas por las empresas EDEMET y EDECHI.**

Por todas las razones previamente motivadas a través de la presente decisión, esta Corporación de Justicia finalmente arriba a la conclusión que no queda otra alternativa que proceder a desestimar los argumentos planteados por la firma GALINDO, ARIAS & LÓPEZ, en representación de la empresa de Distribución Metro Oeste, S.A. (EDEMET); y la empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A...”

Actividad Probatoria.

Mediante el Auto de Pruebas 381 de 23 de octubre 2017, Sala Tercera admitió, entre otras pruebas, la copia autenticada de la Resolución Resolución AN 10106 Elec de 23 de junio de 2016, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, y el acto confirmatorio de la primera.

Por otra parte, se advierte que en dicho auto la Sala Tercera no admitió las pruebas testimoniales, pericial, algunas de las documentales y de informe propuestas por la actora, toda vez que no reunían los requisitos de admisibilidad establecido en el artículo 783 del Código Judicial, al tratar de convertir a Tribunal en una tercera instancia; igualmente, consideró que muchas de las pruebas hacían referencias a aspectos del procedimiento, lo que es de conocimiento del Juez y también buscaban que los peritos valoraran la documentación que ya reposa en el expediente administrativo, la cual fue analizada por la entidad demandada en la vía gubernativa.

Al respecto, en contra la anterior decisión la recurrente interpuso un recurso de apelación; sin embargo, el resto del Tribunal confirmó la inadmisión de las pruebas indicadas.

En atención a lo anterior, este Despacho estima que en el presente proceso la accionante **no logró variar la presunción de legalidad que reviste al acto acusado** y, en consecuencia, **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial**; deber al que se refirió la Sala Tercera en su Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.**

‘Artículo 784. **Incumbe a las partes probar los**

hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables... (La negrita corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)..."

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, este Despacho reitera al Tribunal su solicitud tendiente a que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución AN 10106-Elec de 23 de junio de 2016, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General