

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1540

Panamá, 26 de diciembre de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Alegato de conclusión.

La firma forense Galindo, Arias & López, actuando en representación de la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.**, solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución AN 10196-Elec de 11 de julio de 2016, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, los actos modificatorio y que se hagan otras declaraciones.

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 10196-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 rechazar quinientas treinta y seis (536) solicitudes de eximencia de responsabilidad, por causal de fuerza mayor o caso fortuito, presentadas por la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI)**, por razón de las interrupciones en el servicio público de energía eléctrica ocurridas en el mes de noviembre de 2014 (Cfr. fojas 24-62 del expediente judicial).

La acción propuesta por la abogada de la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI)**, se sustenta en el hecho que, en su opinión, la

entidad demandada al emitir el acto objeto de reparo, infringió los artículos 1, 8, 10 y 11 del Anexo A de la Resolución AN-3712- Elec de 28 de julio de 2010, modificada por la Resolución AN-4196-Elec de 25 enero de 2011; los artículos 34, 38, 146, 155 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y el artículo 13 del Código Civil, por considerar que al rechazar estas solicitudes de eximencia de responsabilidad la Autoridad reguladora, lo hizo sin motivación alguna y sin realizar un análisis adecuado del material probatorio aportado en su momento por las empresas, lo que, a su juicio, va en detrimento de los principios de legalidad y de buena fe (Cfr. fojas 1-21 del expediente judicial).

Contrario a lo planteado por la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI)**, esta **Procuraduría reitera el contenido de la Vista 366 de 31 de marzo de 2016**, por medio de la cual contestamos la demanda en estudio, señalando que no le asiste la razón; puesto que de acuerdo con las constancias procesales, previo a la emisión de las resoluciones administrativas mediante las cuales 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 noviembre de 2014, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos cumplió con el procedimiento aprobado mediante la Resolución AN-3712 Elec de 2010, para la calificación de este tipo de solicitudes, pues, expidió los actos administrativos objeto de impugnación luego de haber llevado a cabo el examen de los hechos alegados y considerado todas las pruebas documentales que fueron acompañadas junto a su petición por la empresa distribuidora (Cfr. fojas 24-62 del expediente judicial).

Al respecto, **debe tomarse en cuenta** 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 (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 concordancia con lo anterior, **repetimos** 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 las demandantes en sus peticiones y en sus recursos de reconsideración.**

A los efectos de lo indicado en el párrafo anterior, **resulta pertinente remitirnos a la parte motiva de las resoluciones en estudio y sus actos confirmatorios, que nos permiten apreciar las deficiencias probatorias en las que incurrió la demandante y que motivaron el rechazo de las mencionadas solicitudes.** Veamos:

“4.9 Es reiterado, en la mayoría de **las incidencias que las pruebas aportadas no cumplen con los requisitos exigidos por la Resolución N°JD-764 de 8 de junio de 1998, modificada por la Resolución N°JD-4466 de 23 de diciembre de 2003;** como por ejemplo que las fotografías no tienen certificación y fecha que corrobore su vinculación con el evento recurrido. Las pruebas aportadas, principalmente, están constituidas por una breve descripción del acto, los datos de un testigo y en algunas ocasiones fotos, que no demuestran por si misma el nexo causal con el hecho invocado, ya que no contiene una certificación de la fecha, hora y lugar a la que pertenece. Es decir, la Autoridad Reguladora no puede corroborar que las pruebas corresponden a los hechos acaecidos;

...
4.11 Siendo así las cosas, los argumentos planteados por los recurrentes en cuanto a la imprevisibilidad de los hechos no tiene asidero en pruebas contundentes, que válidamente demuestran el nexo causal de los argumentos con los hechos invocados como Caso Fortuito y Fuerza Mayor. **Se tratan de afirmaciones sustentadas en pruebas que no pueden ser comprobadas fehacientemente y no corresponde a la Autoridad demostrarlo, sino a la empresa prestadora del servicio aportar aquella**

prueba que por anticipado le permita demostrar lo que la normativa reguladora en ese sentido le exige y que tiene a bien enumerarle en la sección 1.5.1 del Anexo B de la Resolución N° JD-4466 de 2003, antes referida.” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 65-66 del expediente judicial)

Lo indicado en los párrafos transcritos permite establecer sin mayor dificultad que las resoluciones emitidas por el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, al igual que sus actos confirmatorios, sí fueron debidamente motivadas.

En ese sentido, **no podemos pasar por alto**, que la Autoridad reguladora analizó las pruebas que la Empresa de **Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI)**, presentó junto con las solicitudes de eximencia de responsabilidad y con sus recursos 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.

Igualmente, **resulta importante destacar** lo manifestado por el Administrador General de la Autoridad en su informe de conducta, con respecto a la deficiencia probatoria en la que incurrieron las demandantes, cuando expresó lo siguiente, cito:

“Tal como hemos señalado en puntos anteriores, el procedimiento especial para la calificación de solicitudes de eximencia de caso fortuito y fuerza mayor, obliga a la empresa distribuidora a aportar todas las pruebas (i) que sean necesarias para demostrar que tomó todos los cuidados necesarios para evitar el evento, (ii) que dicha prueba demuestre una relación casual con el hecho y (iii) que, además, esas pruebas cumplan con ciertos requisitos.

...

No obstante, lo anterior, en la mayoría de las

incidencias, las pruebas aportadas no cumplían con los requisitos exigidos por la Resolución No.JD-764 de 8 de junio de 1998, modificada por la Resolución No.JD-4466 de 23 de diciembre de 2003; como por ejemplo que las fotografías no tienen certificación y fecha que corrobore su vinculación con el evento recurrido. Las pruebas aportadas, principalmente, están constituidas por una breve descripción del acto, los datos de un testigo y en algunas ocasiones fotos, que no demuestran por sí misma el nexo causal con el hecho invocado, ya que no contiene una certificación de la fecha, hora y lugar a la que pertenece. Es decir, la Autoridad Reguladora no puede corroborar que las pruebas corresponden a los hechos acaecidos.” (Cfr. foja 112 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 esas concesionarias o que fueron ocasionadas por un tercero, tal como fue alegado por la recurrente.

Lo anteriormente anotado, permite a esta Procuraduría 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 sus demandas deben ser desestimadas.

Antes de finalizar, resulta oportuno mencionar que la situación jurídica que ocupa nuestra atención, ya ha sido dilucidada por la Sala Tercera a través de dos pronunciamientos, a saber: la Sentencia de 14 de julio de 2015 y la Sentencia de 30 de noviembre de 2015, por medio de ambas, 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.

...”

Actividad Probatoria.

Mediante el Auto de Pruebas 221 de 3 de julio de 2017, la Sala Tercera admitió, entre otras pruebas, la copia autenticada de la Resolución Resolución AN 10196-Elec de 11 de julio 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 que a continuación se detallan y que fueron propuestas por la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.:**

- ✓ Los documentos visibles en las cuatro (4) carpetas incorporadas al presente proceso, “toda vez que la descripción de los mismos se evidencia que son parte de la documentación presentada a la autoridad demandada dentro del expediente administrativo..., por lo que debieron

ser autenticados por el funcionario encargado de la custodia de sus originales, tal como lo disponen los artículos 833 y 857 del Código Judicial”;

- ✓ “Las solicitudes de reconocimiento y ratificación aducida por la parte actora sobre algunos de los documentos negados..., toda vez que cualquier diligencia judicial que se vaya a practicar sobre pruebas documentales en un proceso, estas tienen que ser admitidas para que sea viable la misma”;
 - ✓ La prueba de informe, aducida por la parte actora en la sección que se titula Segunda prueba de informe que consiste en que “certifique la EMPRESA DE TRANSMISION ELECTRICA, S.A., si en dicha dependencia existe registro de la ocurrencia de condiciones atmosféricas como Tormentas y Fuertes Vientos en el mes de noviembre de 2014, en el área de concesión de la EMPRESA DE DISTRIBUCION ELECTRICA CHIRIQUI, S.A. (EDECHI)...porque el punto que se plantea en la misma se debió acreditar...en la esfera gubernativa ante la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), recordando que no se puede debatir, en este tribunal, cosas que corresponden dilucidar en la esfera administrativa”;
 - ✓ Las declaraciones de Carlos Tejada, Eduardo García, Sebastián Pérez y Humberto Valdéz (sic), ya que esta parte no logró indicar si estas personas tienen algún de relación con este proceso; y
 - ✓ Las pruebas testimoniales aducidas por la parte actora, porque según esta parte se trata de las declaraciones de personas que conocen de las interrupciones al servicio eléctrico ocurridas en el mes de noviembre de 2014, tema de tenía que ser debatido ante la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), recordando que no se puede debatir, en
-

este tribunal, cosas que corresponden dilucidar en el proceso (Cfr. fojas 275-276 del expediente judicial).

Así mismo, vale la pena mencionar que **la Sala Tercera tampoco admitió las pruebas periciales de electricidad** solicitadas por la actora, toda vez que no reunían los requisitos de admisibilidad establecido en los artículos 783 y 966 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.

Finalmente, debemos destacar que el Tribunal admitió una serie de interrogantes que debía contestar la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, y ésta por medio de la Nota DSAN-3628 de 18 de diciembre de 2017, absolvió las mismas indicando, entre otras cosas, lo siguiente:

- “Tal como se expresa en el procedimiento: Las empresas prestadoras del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, deberán entregar la documentación que sustente 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 de 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”;
 - **“Es común que la EMPRESA DE DISTRIBUCION ELECTRICA METRO-OESTE, S.A. (EDEMET) presente entre sus pruebas, fotos**
-

sin indicación de fecha ni hora en ellas, o que no tengan relación con la incidencia descrita, lo cual no permite tipificar los eventos como caso fortuito o fuerza mayor”; y

- “Si el evento dentro de la categoría ‘Acción de Terceros’ es debidamente sustentado, y la empresa distribuidora prueba que el evento fue de hecho de naturaleza imprevisible, irresistible, extraordinaria y además externa a la empresa y a la propia red, si (sic) puede configurarse como caso fortuito o fuerza mayor. **Es común para estos casos que la EMPRESA DE DISTRIBUCION ELECTRICA, CHIRIQUI, S.A. (EDECHI) presente fotografías de postes caídos o ramas que no tienen fecha ni hora; así como también que indique nombres y números de personas para que sean localizadas por esta Autoridad para tomarles testimonio cuando de la lista no se sabe su procedencia”** (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 317-318 del expediente judicial).

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).

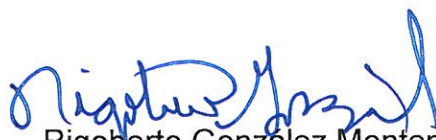
Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

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, esta Procuraduría reitera al Tribunal su solicitud tendiente a que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución AN 10196-Elec de 11 de julio de 2016**, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, y, por ende, 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