

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 212

Panamá, 1 de mayo de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

Concepto

Los licenciados Manuel Ducasa y Eida Chang, actuando en nombre y representación de **Telefónica Móviles Panamá, S.A.**, solicitan que se declare nula, por ilegal, la resolución AN-3443-CS de 20 de abril de 2010, emitida por el **administrador general de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior, ya que nos encontramos ante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción en el cual se impugna una resolución que en la vía gubernativa resolvió un proceso en el que existió controversia entre particulares en razón de sus intereses.

I. Antecedentes.

Roberto Lide Castañeda acudió ante la Dirección de Atención al Usuario de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, con la finalidad de interponer una denuncia en contra de la empresa Telefónica Móviles Panamá, S.A., la cual obedeció a la falta de atención que la empresa brindó a su

solicitud para que se le diera un informe explicativo sobre las causas de la interrupción de su servicio de telefonía móvil celular durante el 3 y 4 de enero de 2008 (Cfr. fojas 39 y 40 del expediente judicial).

Producto de esta denuncia, la autoridad reguladora expidió la resolución AN-486-AP del 24 de junio de 2009, por medio de la cual ordenó a la concesionaria que brindara al cliente el informe explicativo sobre las causas por las cuales se le interrumpió el servicio de telefonía móvil celular el 3 de enero de 2008, y decidió remitir copia del expediente a la comisión sustanciadora, a efectos de que se diera inicio a un proceso administrativo sancionador en contra de Telefónica Móviles Panamá, S.A., para determinar si había méritos suficientes para la aplicación de una sanción en virtud del reclamo presentado (Cfr. fojas 39 y 40 del expediente judicial).

Una vez aprehendido el conocimiento del mencionado proceso sancionatorio y como parte de las diligencias llevadas a cabo por la comisión sustanciadora encargada, se ordenó la comparecencia del representante legal de la empresa denunciada, quien lo hizo a través de su apoderada judicial, la cual afirmó que su representada vino a tener conocimiento de las interrupciones que dieron lugar a la queja del cliente, durante el mes de agosto del 2008, a través del informe solicitado por la Dirección de Atención al Usuario de la autoridad (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

Luego de analizar la documentación recopilada en la etapa investigativa, la comisión sustanciadora le formuló

cargos a la empresa denunciada que, según está anotado en autos, dejó vencer el término concedido para presentar su escrito de contestación y de pruebas (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Culminado dicho proceso, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, además de ordenar a Telefónica Móviles Panamá, S.A., que entregara al cliente el informe explicativo sobre las causas que motivaron la interrupción del servicio, estableció lo siguiente **1.** que si bien era cierto que a través del call center de la empresa concesionaria se le brindó explicaciones al cliente, las mismas no concordaban con la realidad, ya que según le comunicaron al quejoso no existía daño en el sistema ni en el celular; sin embargo estuvo sin servicio aproximadamente 24 horas; ; **2.** que luego de más de un año de ocurridos los hechos, la concesionaria, mediante nota de 26 de julio de 2009, le brindó al cliente una explicación, indicando que la interrupción obedeció a que la configuración de su perfil, el cual reposa en la base de datos de abonados del sistema HLR, presentó problemas de interacción con la plataforma SCL; **3.** que tales explicaciones, sobrepasadas en el tiempo, no eximían al prestador de brindar el servicio de manera continua, regular y eficiente dentro de toda su área de concesión; **4.** que el artículo 14 de la resolución JD-101 de 27 de agosto de 1997, es claro al indicar que el recibir las explicaciones cuando ocurran interrupciones en el servicio, constituye un derecho de todos los usuarios de los servicios públicos, siendo uno de ellos el servicio de las telecomunicaciones; **5.** que aunque

la norma no establece un término para brindar las explicaciones del caso, debe inferirse que las mismas deberán ser suministradas tan pronto se tenga conocimiento de los hechos que originaron la interrupción en el servicio (Cfr. fojas 21 a 23 del expediente judicial).

Con fundamento en lo anterior, el administrador general de la entidad reguladora emitió la resolución AN-3443-CS de 20 de abril de 2010, acusada de ilegal, por medio de la cual se resolvió sancionar a la empresa Telefónica Móviles Panamá, S.A., con una multa de B/.1,000.00, por infringir el numeral 10 del artículo 56 de la ley 31 de 1996 y el artículo 14 de la resolución JD-101 de 27 de agosto de 1997 (Cfr. fojas 20 a 24 del expediente judicial).

En contra de dicha resolución la empresa interpuso el correspondiente recurso de reconsideración ante el citado servidor público, quien a través de la resolución AN-3583-CS de 29 de junio de 2010, dispuso denegar este recurso agotando con ello la vía gubernativa (Cfr. fojas 25 a 30 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

Los apoderados judiciales de la parte actora sostienen que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones legales y reglamentarias que a continuación pasamos a enumerar:

A. El artículo 14 de la resolución JD-101 de 27 de agosto de 1997, relativo al derecho que tiene el usuario de recibir aviso previo o explicaciones en el caso de las

interrupciones programadas e imprevistas en la prestación del servicio (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial);

B. El artículo 475 del Código Judicial, el cual guarda relación con el principio de congruencia que debe respetarse al momento de emitirse una decisión (Cfr. fojas 12 a 15 del expediente judicial);

C. El artículo 976 del Código Civil, sobre las obligaciones que nacen de los contratos, las cuales tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos (Cfr. fojas 15 a 16 del expediente judicial); y

D. El numeral 10 del artículo 56 de la ley 31 de 1996, el cual establece que el incumplimiento de las normas vigentes constituye una infracción en materia de telecomunicaciones (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

1. Entre los hechos fundamentales de su demanda, la empresa Telefónica Móviles Panamá, S.A., sostiene que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos no puede imponerle una sanción basada en el incumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de la resolución JD-101 del 27 de agosto de 1997, bajo el argumento que el cliente, Roberto Lide Castañedas, no había recibido las explicaciones del caso, cuando lo cierto es que en cumplimiento de lo ordenado por dicha entidad, mediante nota de 26 de julio de 2009, se le rindió al quejoso un informe detallado sobre el origen de la interrupción del servicio de telefonía móvil celular

ocurrida el 3 de enero de 2008 (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Añade, que a la comisión sustanciadora de la entidad reguladora le correspondía determinar si había lugar a la aplicación de una sanción a la empresa concesionaria en virtud de los hechos ocurridos y que esa comisión debía limitarse a investigar si al cliente se le había proporcionado, oportunamente y a satisfacción, un informe con las explicaciones relativas a las causas de la interrupción del servicio (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Este Despacho no comparte los planteamientos expuestos por los apoderados judiciales de la demandante al explicar los conceptos relativos a la supuesta violación de las normas invocadas, puesto que al examinar las constancias del expediente judicial, se observa que el acto administrativo impugnado se encuentra debidamente sustentado en las normas que regulan la materia, como por ejemplo el numeral 12 del artículo 20 del texto único de la ley 26 de 1996, modificada por el decreto ley 10 de 2006, que le atribuye a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos la facultad de verificar el cumplimiento del reglamento sobre derechos y deberes de los usuarios y conocer las denuncias sobre la prestación deficiente de los servicios públicos.

En ese sentido, el artículo 14 de la resolución JD-101 de 27 de agosto de 1997, modificada por las resoluciones JD-121 de 30 de octubre de 1997 y JD-2457 de 18 de octubre de 2000, establece como derecho del usuario el de *“recibir aviso previo de las interrupciones programadas o en alguna forma*

previsibles y las explicaciones que correspondan cuando ocurran interrupciones imprevistas en la prestación del servicio."

En concordancia con lo expresado en el párrafo anterior, el artículo 21 del decreto ejecutivo 279 de 12 de noviembre de 2006, por el cual se reglamenta la ley 26 de 1996, modificada por el decreto ley 10 de 2006, dispone entre otras cosas, que en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales, la autoridad reguladora deberá velar por el interés público y el bienestar social, representado en los clientes y/o usuarios de los servicios públicos sujetos a su competencia, con el propósito que éstos reciban un servicio continuo, de calidad y eficiente, a precios justos y razonables.

2. En otro orden de ideas, la recurrente señala que se infringió de manera directa, por omisión, el artículo 475 del Código Judicial, relativo al principio de congruencia que debe respetarse al momento de emitirse una decisión, puesto que la autoridad reguladora dejó de aplicar a la situación jurídica sometida a su consideración, lo establecido por el primer párrafo de esta disposición legal, puesto que inició el procedimiento administrativo sancionador en forma distinta a la ordenada en la resolución AN-486-AP de 24 de junio de 2009 (Cfr. fojas 12 a 15 del expediente judicial).

Contrario a lo expuesto por la actora, este Despacho es de opinión que la investigación iniciada por la autoridad reguladora tenía como objetivo principal el poder determinar si lo reclamado por el cliente denunciante constituía una

infracción en materia de telecomunicaciones, aspecto que aparece comprobado en las constancias que reposan en el expediente judicial, las cuales permitieron determinar que sí existían méritos suficientes para la aplicación de una sanción derivada del reclamo presentado por Roberto Lide Castañedas (Cfr. fojas 31 a 33 del expediente judicial).

Por ello, si se toma en cuenta que el principio de congruencia exige al juzgador pronunciarse sobre todo lo que se pide, o sea, sobre todas las pretensiones sometidas a su examen, y sólo sobre ellas, es válido concluir que en el caso que nos ocupa, la autoridad demandada emitió el acto administrativo acusado enmarcando su actuación en los límites de dicho principio procesal.

En adición a lo anterior, la demandante ha aceptado que, producto de la queja presentada por el cliente y de la orden que recibió de la autoridad demandada, procedió, de manera formal, a explicarle las causas que motivaron la interrupción del servicio móvil celular que presta, a pesar que ése es un derecho que le asistía a Roberto Lide Castañedas desde el inicio, pese a lo cual la empresa esperó un año para entregarle dicha información (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

3. Finalmente, los apoderados judiciales de la empresa concesionaria señalan la infracción del artículo 976 del Código Civil, ya que el contrato suscrito con el quejoso prevé que dada la naturaleza del servicio objeto del mismo, pueden presentarse interrupciones, deficiencias o falla temporales debido a factores técnicos, ambientales,

topográficos o de otra índole, lo cual, a su entender, no necesariamente implica que haya un incumplimiento en materia de telecomunicaciones (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En relación con lo previamente expuesto, esta Procuraduría debe señalar que la intervención del Estado en la actividad de las telecomunicaciones, constituye una forma de control administrativo que ejerce el Órgano Ejecutivo a través de uno de sus entes descentralizados, con la finalidad de proteger el interés general de los administrados que, en este caso en particular, comprende todo lo atinente a la prestación del servicio público de telefonía móvil celular.

En ese mismo orden de ideas, no podemos soslayar que los distintos contratos de concesión firmados por el Estado y las empresas prestadoras del servicio público de telecomunicaciones, establecen de manera puntual y concreta que estas últimas deben cumplir con las disposiciones y normativas emanadas de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos en el ejercicio de sus atribuciones legales.

Lo planteado nos lleva a concluir, que lo actuado por la Autoridad demandada al emitir la resolución objeto de impugnación, está fundamentada en los presupuestos normativos que regulan el procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 59 de la ley 31 de 1996, modificada por la ley 24 de 1999.

Por las razones de hecho y de Derecho antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la resolución AN-3443-CS de 20 de abril de 2010 ni su acto confirmatorio y,

en consecuencia, pide se desestimen las pretensiones de la empresa Telefónica Móviles Panamá, S.A.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 899-10