

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 417

Panamá, 23 de octubre de 2013

**Advertencia de
Ilegalidad.**

La firma forense Galindo, Arias & López, actuando en representación de la **Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A., (EDEMET)** y de la **Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A., (EDECHI)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la frase ***“y que ocurran dentro del área donde opera un beneficiario de una concesión o licencia”***, contenida en el inciso segundo del artículo 1 del anexo A, de la Resolución AN-3712 de 28 de julio de 2010, dictada por la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**.

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

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 numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría con respecto de la advertencia de ilegalidad interpuesta por la firma forense Galindo, Arias & López, actuando en representación de la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A., (EDEMET) y de la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A., (EDECHI); admitida mediante providencia de 6 de agosto de 2013 (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

I. Antecedentes.

Mediante la Resolución AN-3712-Elec de 28 de julio de 2010, modificada por la Resolución AN-4196-Elec de 25 de enero de 2011, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos aprobó el procedimiento administrativo para la calificación de fuerza mayor o caso fortuito como eximentes de responsabilidad para las

empresas prestadoras del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

En atención a lo dispuesto en la citada resolución, la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. (EDEMET) y la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.(EDECHI) remitieron a la Autoridad reguladora junto con la nota CM-699-2013 de 14 de agosto de 2013, los documentos justificativos de las interrupciones del servicio de energía eléctrica ocurridas en sus respectivas zonas de concesión en el mes de julio de ese año, según ellas, por caso fortuito o fuerza mayor (Cfr. fojas 7, 10 y 44 del expediente judicial).

II. Frase acusada de ilegalidad.

La apoderada judicial de la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A., (EDECHI) y de la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. (EDEMET), advierte la ilegalidad de la frase “...y que ocurran dentro del área donde opera un beneficiario de una concesión o licencia...”, contenida en el inciso segundo del artículo 1 del anexo A de la Resolución AN-3712-Elec de 28 de julio de 2010, dictada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, cuyo texto completo indica lo siguiente:

“Artículo 1: En el concepto y alcance de lo que, para los efectos del presente procedimiento, debe entender como:

Fuerza Mayor: La situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir. Se considerará caso de fuerza mayor, entre otros, los siguientes eventos: guerras, revoluciones, insurrecciones, disturbios civiles, bloqueos, embargos, huelgas, actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, restricciones o limitaciones de materiales o servicios necesarios para la prestación de los servicios objeto de una concesión, así como cierres y cualesquiera otras causas, que sean o no del tipo antes señalado **que ocurran dentro del área donde opera un beneficiario de una concesión o licencia**, siempre y cuando, ocasionen de manera directa y principal que éste no pueda cumplir oportunamente con las obligaciones contenidas en su concesión o licencia.” (Lo resaltado es nuestro).

Según lo argumentado por las advirtientes, esta norma será aplicada en el proceso administrativo que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos ha iniciado con motivo de las solicitudes de eximencias por causales de fuerza mayor y caso fortuito presentadas por ambas empresas, correspondientes al mes de julio de 2013 (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

Las empresas advirtientes aducen la infracción de las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 34(d) del Código Civil que dispone, entre otras cosas, que es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos y otros semejantes (Cfr. fojas 10 a 14 del expediente judicial); y

B. El artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

A juicio de la apoderada judicial de las recurrentes, el texto de la frase que se advierte como ilegal agrega un elemento adicional a los que doctrinalmente conforman la noción de fuerza mayor, puesto que introduce una restricción que no está fijada en la Ley y que limita su alcance y efecto de una manera no autorizada por el Legislador, ya que circunscribe la ocurrencia de los hechos descritos en dicha norma al área específica de la concesión o licencia donde opera la empresa distribuidora que la invoque, distorsionando, a su entender, la figura, y por consiguiente, menoscabando su naturaleza (Cfr. fojas 10 a 14 del expediente judicial).

Las recurrentes también plantean que la frase acusada infringe el artículo 35 de la Ley 38 de 2000, debido a que al establecer una limitación al sentido y alcance del concepto de fuerza mayor, se está desconociendo el principio de jerarquía normativa, vulnerando con ello los preceptos legales que tienen supremacía sobre ella (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio, resulta pertinente señalar que el numeral 11 del artículo 20 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, por el cual se dictó el “Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del servicio público de electricidad”, faculta a la Autoridad para fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de transmisión y distribución de energía eléctrica; igualmente le da potestad para verificar su cumplimiento y dictar la reglamentación necesaria para poder implementar su fiscalización.

En concordancia con lo anterior, la cláusula 20 de los contratos de concesión suscritos entre el Estado panameño y las Empresas de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI) y Metro Oeste, S.A. (EDEMET), establece las obligaciones del concesionario, incluyendo entre éstas, el deber de prestar el servicio de electricidad dentro de la zona de concesión, conforme a los niveles de calidad que establezca la Autoridad reguladora.

Dentro de este contexto, la cláusula 3 de dichos contratos de concesión señala que **“la zona de concesión es el área geográfica en la cual el concesionario está autorizado a instalar, tener en propiedad, administrar y explotar las redes de distribución y comercialización existentes y por construir”**.

Por otra parte, el numeral 10 del artículo 23 y el numeral 3 del artículo 90 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, por la cual se dictó el marco regulatorio e

institucional para la prestación del servicio público de electricidad, señalan lo siguiente en relación con las obligaciones de las empresas distribuidoras:

“Artículo 23. Deberes y obligaciones. Los prestadores del servicio público de electricidad tendrán los siguientes deberes y obligaciones, sin perjuicio de las que establezcan otras disposiciones legales:

...
10. Prestar los servicios con carácter obligatorio y en condiciones que aseguren su continuidad, regularidad, igualdad y generalidad, de manera que garantice su eficiente provisión a los clientes, a seguridad pública y la preservación del ambiente y los recursos naturales.”

“Artículo 90. Obligaciones. Las empresas distribuidoras tendrán las siguientes obligaciones:

...
3. Realizar sus actividades conforme a las disposiciones del respectivo contrato de concesión, prestando el servicio de distribución de forma regular y continua, con los niveles de calidad que se determinen, y manteniendo las redes de distribución en condiciones adecuadas de conservación e idoneidad técnica.”

En desarrollo de las disposiciones legales y contractuales citadas en los párrafos precedentes, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos emitió el anexo A de la Resolución AN-3712-Elec de 28 de julio de 2010 (en la que aparece la frase acusada de ilegal), que modificó la Resolución JD-3110 de 19 de diciembre de 2001; reglamentación que había sido aprobada por el antiguo Ente Regulador con la finalidad de ejercer un adecuado control y supervisión sobre las empresas encargadas de la transmisión y distribución de energía eléctrica, ya que dichas empresas calificaban unilateralmente lo que consideraban como casos de fuerza mayor o caso fortuito, sin dar a conocer a la Autoridad reguladora los detalles de tales eventos como acontecimientos eximentes de responsabilidad.

Según se puede observar, el texto del artículo 1 del anexo A de la Resolución AN-3712-Elec de 28 de julio de 2010, define el alcance de los casos de fuerza mayor o caso fortuito relacionados con el suministro de energía

eléctrica, como eventos eximentes de responsabilidad, pero de ninguna manera desconoce el contenido del artículo 34(d) del Código Civil, sino que lo adecúa a las regulaciones propias del marco regulatorio e institucional, necesarias para la prestación del servicio público de electricidad, de manera que resulten cónsonas con las disposiciones a las que hemos hecho referencia, por lo que sólo aquellos acontecimientos que hayan ocurrido dentro de los límites de determinada zona de concesión pueden ser considerados responsabilidad de la empresa de distribución eléctrica encargada del suministro de energía en la misma.

Atendiendo el sentido y alcance de las disposiciones legales y reglamentarias antes citadas, así como de las cláusulas contractuales a las que previamente nos hemos referido, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL, la frase “...y que ocurran dentro del área donde opera un beneficiario de una concesión o licencia...”, contenida en el inciso segundo del artículo 1 del anexo A, de la Resolución AN-3712 de 28 de julio de 2010, modificada por la Resolución AN-4196-Elec de 25 de enero de 2011, dictada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

V. Derecho: Se niega el derecho invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 449-19