

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintiséis (26) de julio de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, a través de la Resolución de 19 de julio de 2019, ha ordenado por economía procesal, la acumulación de los expedientes (1414-18 y 1381-18) que contienen las demandas contencioso administrativa de plena jurisdicción presentadas por la **EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. (ETESA)** y la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.A. (EDEMET)**, a través de sus respectivos apoderados judiciales, ya que la misma, tiene como pretensión principal, que se declare nula, por ilegal, la Resolución AN No. 12591-CS de 2 de agosto de 2018, dictada por la **Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)**, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

En consecuencia, se procede a realizar un resumen de las pretensiones y demás argumentos de oposición, ensayados contra el acto administrativo que se acusa de ilegal.

I. **PRETENSIÓN****ETESA:**

La **EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. (ETESA)**, solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se declare, nula, por ilegal la Resolución AN No. 12591-CS de 2 de agosto de 2018, expedida por el Administrador General de

la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), mediante la cual, entre otras cosas, se le impuso, una multa por la suma de DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO BALBOAS CON 07/100 (B/.2,953,578.07).

EDEMET:

Por su parte, la **EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO-OESTE, S.A., (EDEMET)**, solicita que se declare Nula por ilegal la referida Resolución AN No.12591-CS de 2 de agosto de 2018, y se imponga una sanción más acorde con los hechos ejecutados por EDEMET. Para así, tener derecho a recobrar en la facturación cualquier pago realizado, en exceso.

II. RESUMEN DE LOS HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTAN LAS DEMANDAS.

ETESA:

Explica la apoderada judicial de la demandante que, el 17 y 21 de marzo de 2017, ocurrieron fallas (eventos) en el sistema de transmisión, debido a explosiones, en cuatro (4) transformadores de Corriente (TC), que va de la subestación Panamá a la subestación Chilibre.

En consecuencia, continúa explicando la letrada, que la Comisión Sustanciadora de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), a consecuencia de los eventos que se citan en líneas anteriores, le formuló a su representada ETESA, un pliego de cargos, por supuestas infracciones cometidas en materia de electricidad.

Siendo así, la apoderada judicial de ETESA, señala que pese a su contestación y presentación de pruebas, para demostrar que no era culpable dentro del proceso administrativo sancionador, que le siguió la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), dicha entidad decidió sancionarla, mediante la Resolución AN No. 12591-CS de 2 de agosto de 2018, por incumplimiento de normas vigentes en materia de electricidad. Sanción con la que no está de acuerdo, al considerar que dicha resolución

es ilegal, porque infringe disposiciones legales del debido proceso, concernientes a la valoración probatoria en materia de derecho administrativo.

EDEMET:

Explican los apoderados judiciales de la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO-OESTE S.A. (EDEMET), que luego de que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), le imputara cargos con motivo de los Eventos (fallas) "132 y 135, ocurridos el 17 y 21 de marzo de 2017", dicha entidad, pese a que presentó su respectiva contestación y pruebas para demostrar que no podía ser sancionada por la ocurrencia de dichos eventos; la ASEP, dictó la resolución objeto de esta demanda, y la sancionó a pagar en concepto de multa, la suma de QUINIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.500,000.00).

Así las cosas, la defensa de la sociedad demandante EDEMET, considera que, en el presente caso, el acto administrativo que la sanciona, viola el principio de legalidad, pues el tipo infractor, por el cual se le sancionó, hace referencia a la falta de idoneidad técnica de los equipos para ejecutar el barrido. Sin embargo, afirma que en el expediente quedó demostrado, que en "ningún momento durante el evento 132, el sistema SCADA estuvo inoperante, es decir, dicho sistema siempre estuvo funcionando", que el "SIN", fue sometido a uno o varios impactos de importante magnitud que originaron oscilaciones y perturbaciones electromagnéticas, que afectaron entre otras cosas las comunicaciones y por tanto, ocasionaron una pérdida temporal del telecontrol.

Aunado a lo expuesto, recalca la defensa de EDEMET que, el acto administrativo objeto de esta demanda, violó el Principio de Proporcionalidad, ya que no existió una congruencia entre la magnitud de la infracción y el monto económico de la sanción impuesta, dado que no fue responsable del colapso del SIN, sino que fue un hecho fuera de su control.

III. RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS QUE CONSISTEN EN LAS NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

ETESA:

La Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA), distingue como normas infringidas por el acto administrativo impugnado, las siguientes:

- **Artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:** Esta norma que tiene el propósito de asegurar que las actuaciones administrativas se dicten con informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, se alega infringida por la resolución impugnada, al considerar la parte demandante que dicho acto administrativo desconoció el debido proceso, al no valorar correctamente las pruebas que fueron aportadas durante el proceso, la cual consiste en la declaración del Ingeniero Julio Ernesto Ruiz Cisneros. En ese sentido, agrega que una correcta observancia del debido proceso y del principio de la Estricta Legalidad, hubiese llevado a la ASEP "a tomar en cuenta y valorar cada una de las pruebas aportadas en la contestación del pliego de cargos...".
- **Artículo 23 del Reglamento de Transmisión:** esta norma que enlista las distintas obligaciones y responsabilidades de la empresa que presta el Servicio de Transmisión, se considera infringida por el acto administrativo, al estimar la demandante ETESA, que la ASEP en el considerando "50.9", señaló que ETESA no realizó los cuidados de mantenimiento que se dispone en dicho artículo; lo cual a su juicio no es así, por cuanto presentó una serie de pruebas, **que no fueron valoradas adecuadamente** por la entidad reguladora. Al considerar entre otros aspectos, que dicha entidad se extralimita en sus consideraciones y rebasa los criterios periciales de su propio perito quien recomendaba este tipo de pruebas.

De esta manera, afirma la apoderada legal de ETESA, que la ASEP, no analizó en su justa dimensión el artículo 23 del Reglamento de Transmisión Vigente, al expresar en su considerando 50.9 lo siguiente: "se observa a lo largo de una

línea de tiempo, una actividad negligente de parte de ETESA, que ocasionó el daño de los mencionados equipos (CT, marca ALSTOM, modelo QDR)". Siendo así, considera que en virtud de dicha afirmación se transgrede el referido Artículo 23, ya que cumplió con todas las obligaciones asumidas en el "Contrato de Concesión para la Transmisión de Electricidad", lo que hace que se invoque una **"infracción que nunca existió"**.

- **Artículo 139 de la Ley 6 de 1997:** Esta norma que tiene la finalidad de regular las infracciones a lo establecido en la Ley 6, que dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del Servicio Público de Electricidad, se alega infringida por el acto impugnado, al estimar la apoderada judicial de ETESA que, la ASEP no tomó en cuenta el vasto caudal probatorio que obra en el respectivo expediente administrativo y que demuestra que actuó con suma diligencia en cumplimiento de las leyes y reglamentos pertinentes. Cabe señalar que la parte demandante, transcribió una serie de pruebas, las cuales serán vistas en la parte resolutive de esta resolución.

EDEMET:

- **Artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 22 de 1998:** Este artículo que contempla la definición de lo que es un evento de Fuerza Mayor, en materia de electricidad, se alega infringido por la resolución atacada de ilegal, al considerar la distribuidora EDEMET, que fue sancionada por supuesta falta de idoneidad técnica de los equipos necesarios para realizar las acciones de barrido; sin embargo, los inconvenientes suscitados se debieron única y exclusivamente a la magnitud del evento causado por ETESA, que provocaron intensas oscilaciones y perturbaciones en el SIN, lo cual es un hecho externo y fuera de su control, es decir, por un hecho de fuerza mayor.

En virtud de lo anterior, considera que está demostrado que, al ser afectado por un evento de fuerza mayor, tal circunstancia le impidió por un determinado tiempo ejecutar cabalmente las tareas de barrido en coordinación con el COR.

- **Artículo 34 de la Ley 38 de 2000:** Esta norma que tiene el propósito de asegurar que las actuaciones administrativas se dicten con informalidad,

imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, se alega infringida por la resolución impugnada, al considerar los apoderados de EDEMET que, no existe en Panamá, ninguna norma vigente en materia de electricidad que regule o se refiera al barrido entre las "UTR y el SCADA" central; de modo que intentar aplicar el numeral 9 del Artículo 139 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, es totalmente inconducente. Así como lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 79 de la precitada ley, ya que la comunicación del tipo que sea, entre las UTR y el SCADA no guardan en lo absoluto ninguna relación con la prestación del servicio de distribución en forma regular y continua, tampoco con la calidad del suministro y menos con las redes de distribución que están compuestas de cables eléctricos, postes, transformadores, pararrayos, interruptores y otros equipos.

Artículo 140 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997: Esta norma que se refiere a las sanciones a los prestadores del servicio, se alega infringida por la parte demandante, al considerar que se le impuso una sanción, que viola el principio de proporcionalidad, ya que esta debe fijarse en relación a las circunstancias que inciden en la conducta cuestionada. Siendo así considera que la sanción impuesta es desproporcionada porque:

EDEMET, no fue la responsable de los eventos que causaron el colapso del Sistema Interconectado Nacional, sino que fue producto de las explosiones dadas en los transformadores de responsabilidad de ETESA.

El evento 132 fue de carácter muy gravoso para el sistema eléctrico; los equipos de EDEMET no estaban defectuosos, lo que ocurrió fue que los inconvenientes suscitados se debieron única y exclusivamente a la magnitud del evento, que provocaron intensas oscilaciones y perturbaciones en el SIN.

En ese sentido, concluye que en relación a las circunstancias que inciden en la conducta cuestionada, existía la posibilidad de que la entidad reguladora le impusiera conforme a lo dispuesto en la Ley 6 de 3 de febrero de 199, la imposición de una sanción más benévola.

IV. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

En atención al Oficio No. 384 de 21 de febrero de 2019, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), dentro del término oportuno, y mediante la Nota DSAN-No.0616-19 de 7 de marzo de 2019, rindió su respectivo informe explicativo de conducta, en el cual, luego de hacer un recuento de los hechos que originan la presente demanda, manifiesta que su decisión se fundamentó en el incumplimiento de los numerales 3 y 9 del artículo 142 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, es decir, la norma genérica en infracciones en materia de electricidad, específicamente, el artículo 23 del Reglamento De Transmisión y sus modificaciones y las cláusulas 9 y 16 del Contrato de Concesión para Transmisión de Electricidad la motivación.

En ese sentido, distingue que la hoy demandante ETESA, dentro del proceso administrativo sancionador, alegó que las explosiones que devinieron en los eventos 132 y 135 de 2017, se debieron a defectos de fabricación o casos fortuitos, que a su juicio no debieron ser sancionados por la ASEP. Sin embargo, la entidad demandada afirma que, dentro del expediente respectivo, obra abundante caudal probatorio documental, pericial y testimonial, que demuestra la incidencia de daños y explosiones de transformadores de corrientes, que exigían a la empresa tomar medidas dirigidas al restablecimiento de la confiabilidad de esas instalaciones.

Así pues, la ASEP destaca que ETESA, no tomó las medidas para prevenir los eventos ocurridos, ni aportó durante la investigación la copia del manual de los transformadores, lo cual era de importancia, pues dicho documento le pudo dar luces respecto a las pruebas apropiadas para determinar la condición de aislamiento interno de estos equipos y las medidas de mantenimiento dispuesta por el fabricante.

Por lo tanto, la ASEP entre otras consideraciones que tienen que ver con las pruebas practicadas dentro del proceso administrativo sancionador seguido a ETESA, y haciendo hincapié en la que la hoy demandante, no aportó evidencias probatorias que demostraran que no infringió la cláusula 9.1 del Contrato de Concesión, considera que los actos impugnados se dictaron en apego a la normativa legal y reglamentaria, ya que la sanción impuesta tomó en consideración que durante los Eventos 132 de 17 de

marzo y 135 de 21 de marzo de 2017, se vieron afectados clientes de las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón.

EDEMET:

En cuanto a la demanda, presentada por la empresa distribuidora EDEMET, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), en atención a nuestro Oficio No. 2874 de 5 de diciembre de 2018, presentó mediante Nota No. DSAN-3511-18 de 19 de diciembre de 2018, su respectivo informe explicativo, en el que hace constar que la infracción imputada a dicha sociedad demandante, se debió a que “durante la ocurrencia de los eventos, el barrido y el telecontrol en las prenombradas subestaciones no tuvo un óptimo funcionamiento, reiterando que la reglamentación vigente no hace ningún tipo de salvedad en la operación de estos equipos durante eventos y es obvio que la misma debe ser ininterrumpida.”

Lo anterior, lo reafirma con la sanción que recientemente le había aplicado a dicha empresa, por la pérdida de barrido durante eventos que afectan al SIN, haciéndose necesaria una revisión del desempeño de los sistemas de comunicaciones y telecontrol de la empresa de distribución. Por tales motivos, la entidad demandada estima que los actos impugnados se dictaron con apego a la normativa legal y reglamentaria que rige en el sector de electricidad y tomando en consideración el interés público.

V. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

ETESA:

Mediante la Vista Número 558 de 29 de mayo de 2019, la Procuraduría de la Administración, contestó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, indicando entre otras circunstancias que, en este caso hay tres elementos que son fundamentales, tal es el caso de la “idoneidad y buen funcionamiento de todos sus equipos; el no comunicar a la ASEP todo lo relacionado con eventuales efectos adversos al Sistema de Transmisión que pudiera producir alguna instalación, sea propia o de terceros”, entre otros.

En ese orden de ideas, la Procuraduría de la Administración, tomando en cuenta los elementos procesales y argumentos que militan en el proceso administrativo sancionador, distingue que los eventos ocurridos el 17 y 21 de marzo de 2017, no fueron hechos aislados, ni fortuitos, sino que, por el contrario, fueron dos sucesos adicionales a una ya larga lista de acontecimientos relacionados con transformadores de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.

Por lo tanto, considera la Procuraduría de la Administración que ETESA, desatendió lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento de Transmisión, lo que desencadenó la ocurrencia de los eventos o fallas 132 y 135. Siendo así, concluye que la actuación impugnada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas. Por ende, pide que se desestime la pretensión de ETESA.

EDEMET:

En cuanto a la demanda presentada por la distribuidora EDEMET, la Procuraduría de la Administración, mediante Vista Número 178 de 14 de febrero de 2019, una vez que realizó su respectivo recuento en cuanto a los argumentos que fundamentan la demanda y el concepto de las normas que se estiman infringidas, estima que no le asiste la razón a la recurrente, en cuanto a la carencia de sustento utilizado por la ASEP.

En ese sentido, destaca la entidad defensora, que en el expediente administrativo sancionador quedó demostrado que, al iniciar el recobro del Sistema Interconectado Nacional (SIN) a EDEMET se le indicó "la pérdida del SCADA (visión del estado de las instalaciones a través del SCADA de distribución) de las subestaciones de San Francisco, Maraón, Locería y Centro Bancario.

Entre otras argumentaciones, la Procuraduría de la Administración, con respecto a la valoración de pruebas presentadas dentro del proceso administrativo sancionador deja entrever, que desde su punto de vista, la actuación de la ASEP no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas, por lo cual solicita a la sala declarar que no es ilegal la resolución impugnada.

V. INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

Puntualmente y con relación a la resolución impugnada, la sociedad **ELEKTRA NORESTE, S.A. (ENSA)**, mediante sus apoderados judiciales, presenta escrito con el que defiende la legalidad de la referida resolución. Indicando entre otros aspectos que, la incidencia de eventos y fallas presentadas en los CT, se debió a que ETESA no realizó las acciones necesarias para evitar el peligro y preservar la seguridad de su equipo personal, lo que afectó una serie de circuitos eléctricos, ocasionando los apagones parciales en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón, por lo que no se infringen las normas acusadas de ilegal.

En fin, la empresa **ELEKTRA NORESTE, S.A. (ENSA)**, con sus argumentos complementa lo ya dicho por la ASEP y la Procuraduría de la Administración, al reafirmar con su intervención el hecho de que no se presentaron pruebas que acreditaran que ETESA fue diligente en comunicar lo relacionado a los estudios y diligencias realizados a los antecedentes de explosiones de CT, cuyos daños podían introducir y produjeron efectos adversos al SIN e inclusive en equipos de las distribuidoras.

Expuestos en un resumen, los argumentos que dieron origen a la pretensión formulada, las normas que se consideran infringidas, así como la actividad procesal desplegada, esta Judicatura emprende el estudio de las constancias procesales que se encuentran dentro del expediente, a fin de dilucidar el litigio y emitir la decisión respectiva.

VI. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Como ha quedado consignado en líneas anteriores, la **EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA S.A. (ETESA)**, presentó ante esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa, demanda de plena de jurisdicción contra la Resolución AN No. 12591-CS de 2 de agosto de 2018, y sus actos confirmatorios, por medio de los cuales, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, en su parte resolutive, impuso las siguientes sanciones:

“... ”

RESUELVE:

PRIMERO: SANCIONAR a la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. con una multa por la suma de **DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO BALBOAS CON 07/100 (B/.2,953,578.07)** por infringir los numerales 3 y 9 del artículo 139 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997; el artículo 23 del Reglamento de Transmisión y sus modificaciones y las cláusulas 9 y 16 del Contrato de Concesión para Transmisión de Electricidad de 19 de octubre de 1999.

SEGUNDO: SANCIONAR a la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A., con una multa por la suma de **QUINIENTOS MIL BALBOAS (B/.500,000.00)**, por infringir el numeral 9 del artículo 139 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que se refiere a las infracciones en materia de electricidad, específicamente, el numeral 3 del artículo 79 de esta misma normativa; los literales NDE 1.6 del Tomo VII y NII 1.5 del Tomo IV del Reglamento de Operaciones vigente, aprobado mediante la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998, y sus modificaciones.

TERCERO: AMONESTAR a la empresa ELEKTRA NORESTE, S.A., por infringir el numeral 9 del artículo 139 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que se refiere a las infracciones en materia de electricidad, específicamente, al literal NDE 1.6 del Tomo VII del Reglamento de Operaciones vigente, aprobado mediante la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones.

CUARTO: ESTABLECER, el procedimiento de que trata el último párrafo del Artículo 140 de la Ley 6 de 1997, para los efectos de la repartición de la multa impuesta a la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A., conforme a las disposiciones que se desarrollan a continuación:

1. La EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A., deberá entregar el monto de la sanción a ella impuesta, a las empresas distribuidoras ELEKTRA NORESTE, S.A. y la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A. distribuido de la siguiente manera:
 - 1.1 La suma de **OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE BALBOAS CON 29/100 (B/.822,369.29)** para la empresa ELEKTRA NORESTE, S.A.
 - 1.2 La suma de **DOS MILLONES CIENTO TREINTA Y MIL DOSCIENTOS OCHO BALBOAS CON 78/100 (B/.2,131,208.78)** para la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO OESTE, S.A.

...
..."

La EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. (ETESA), plantea ante esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, que la resolución objeto de impugnación (Resolución AN No. 12591-CS de 2 de agosto de 2018), dictada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), es ilegal, porque no se valoraron correctamente las pruebas que fueron aportadas durante el proceso administrativo sancionador que le entabló la ASEP, a razón de las interrupciones del sistema de transmisión ocurridas el 17 y 21 de marzo de 2017, pues considera que sus pruebas

demuestran con certeza que, sí cumplió con realizar los cuidados de mantenimiento respectivos, por lo que no debió ser sancionada.

Como es sabido, en las acciones de plena jurisdicción, es importante probar los hechos, pero también es fundamental probar la ilegalidad de las normas que se alegan infringidas, por cuanto, la competencia de la Sala Tercera, en estos casos, tiene como objetivo verificar si el acto administrativo dictado por la entidad demandada ha omitido o inaplicado de manera correcta los preceptos legales que alega la parte demandante tener a su favor.

En tal sentido, vemos que la sanción impuesta mediante el acto impugnado surge a consecuencia de que la entidad demandada, le formuló cargos a ETESA, por diferentes situaciones acaecidas en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) los días 17 y 21 de marzo de 2017, que devinieron en apagones parciales de varias horas de duración, por lo que mediante la referida Resolución AN No. 12591-CS de 2 de agosto de 2018, resolvió entre otras cosas, "sancionar a la empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. , con una multa por la suma de dos millones novecientos cincuenta y tres mil quinientos setenta y ocho balboas con 07/100 (B/.2,953,778.07), por infringir los numerales 3 y 9 del artículo 139 de la Ley 6 de 3 febrero de 1997; el artículo 23 del Reglamento de Transmisión y sus modificaciones y las cláusulas 9 y 16 del Contrato de Concesión para Transmisión de Electricidad de 19 de octubre de 1999."

Ahora bien, como hemos dicho en líneas anteriores, la empresa accionante ETESA, ha sido puntual en señalar que las infracciones que vician el acto por ilegal, consisten en que, a su juicio, la ASEP, ***"no tomó en cuenta el vasto caudal probatorio que obra en el expediente, por lo tanto, no lo valoró adecuadamente y no analizó en su justa dimensión el Reglamento de Transmisión Vigente"***.

En ese contexto, es evidente que no existe como tal, una infracción de ilegalidad en cuanto al incumplimiento de las actuaciones que se dictaron dentro del proceso sancionador que se le siguió a la sociedad demandante ETESA y otros. Y es que, la supuesta falta de valoración de pruebas que aduce la demandante no está fundamentada en el hecho de que no se tomaron en cuenta, sino en el criterio de

valoración que la ASEP les dio, para dictar la decisión que hoy es objeto de impugnación; postura que, sin lugar a duda, no constituye una supuesta ilegalidad; ya que, a manera de ejemplo, se puede observar, que la parte actora, para refutar el considerando 50.9 de la referida Resolución AN No.12591-CS, que trata sobre su responsabilidad en cuanto a los hechos ocurridos, distingue que la omisión de la norma consistió en que, “presentó una serie de pruebas, que no fueron valoradas adecuadamente”.

Frente a este panorama, la Sala luego de analizar detenidamente los argumentos y fundamento de derecho en que se sustenta la pretensión de la empresa ETESA, arriba a la conclusión que en este caso, no se han producido las infracciones de ilegalidad que se le endilga a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, respecto al incumplimiento del debido proceso; así como a lo dispuesto en los artículos 23 del Reglamento de Transmisión y el artículo 139 de la Ley 6 de 1997; al no estar en discusión la ocurrencia del evento que causó la interrupción del suministro eléctrico en las instalaciones la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. (ETESA).

Este Tribunal Colegiado, advierte en primer término, que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), fue creada como un organismo autónomo del Estado, que tiene a su cargo el control y fiscalización de los servicios públicos, incluyendo el servicio de electricidad, de conformidad con la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que dictó el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad, la cual entre otras facultades, le atribuye la función de sancionar, las infracciones y el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que deben tener las empresas de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Siendo así, vemos que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), en ningún momento pasó por alto las pruebas que presentó la hoy accionante, pues consta en el acto administrativo impugnado, que realizó una ardua y detenida valoración de las pruebas que fueron presentadas por la hoy accionante ETESA, para justificar la

ocurrencia de los eventos que se denominaron "132 y 135", ocurridos el 17 y 21 de marzo de 2017.

Lo anterior es así, porque esta Judicatura, aprecia que en cuanto a las pruebas que cita la accionante en su escrito (Informe sobre la prueba de CT, órdenes de compra para la adquisición de equipos, Informe de viaje realizado a la Empresa Eléctrica Intercolombia en Medellín, declaración Jurada por Julio Ernesto Ruiz, Declaración rendida por Efraín Bárcenas), la ASEP, para resolver el considerando "50.9" que trata "SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LA EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA S.A.", destacó que:

- Tanto el "CND como los otros actores del mercado eléctrico que participaron durante esta investigación, **han sido contestes y coinciden en que la génesis de las fallas en ambos eventos, han sido las explosiones ocurridas en CTs de la Subestación Panamá...responsabilidad de ETESA**". (el resaltado es nuestro)
- En cuanto a los "motivos de estas explosiones y si existió una conducta reprochable o negligente de parte de la empresa de transmisión", tomó en cuenta la declaración jurada rendida por su perito, el Ingeniero y la ratificación del informe pericial que éste rindió, pues el mismo, resaltó que la "**falta de previsión de ETESA, en la atención de los CT marca ALSTOM de servicio en subestación Panamá, frente a la situación sobreviniente se debió a las constantes fallas y explosiones de estos aparatos**" (ver página 25 de la Resolución AN No. 12591). (el resaltado es nuestro)
- La ASEP con base a la declaración del ingeniero **Julio Ernesto Ruiz Cisneros, colaborador de ETESA**, estimó que lo declarado en cuanto a las últimas pruebas realizadas a algunos "CTs de Subestación Panamá", demostró que los mismos, "**estuvieron casi dos (2) años sin ser examinados técnicamente, a pesar de que ya se habían iniciado las incidencias en estos transformadores**" (ver página 17 del acto impugnado). (El resaltado es nuestro)

- Los CT (circuitos de transmisión) ALSTOM asociados a los interruptores 11A32, 11A12, 11M22 y 11m42, **todos arrojaron temperaturas de más de 40° C, superiores al criterio de aceptación de tasas de prioridad.** (el resaltado es nuestro)
- En ningún momento se puso en conocimiento de la ASEP, ni se hizo llegar al despacho documentación que diera cuenta de **los informes finales de la visita que realizaron a la ciudad de Medellín, Colombia, con el objeto de analizar la condición especial de estos transformadores, lo cual aunado a los antecedentes de explosiones de los CTs de misma marca, modelo y año, durante los años anteriores, resulta información sensible que debió ser puesta en conocimiento del Regulador** (ver foja 59 del expediente principal). (el resaltado y subrayado es nuestro)
- ETESA no le comunicó lo relacionado a estudios y diligencias realizadas a los antecedentes de explosiones de “las tantas veces mencionados CTs, **cuyos posibles daños podían producir y produjeron efectos adversos al SIN e inclusive en equipos de las empresas distribuidoras**”, con lo cual indudablemente se vio conculcado el literal d) de la cláusula 9.1 del Contrato de Concesión para Transmisión de Electricidad de 19 de octubre de 1999 por parte de ETESA. (el resaltado y subrayado es nuestro)

Con vista a lo anterior, esta Magistratura, aprecia que la Autoridad Reguladora (ASEP), luego de hacer una valoración de las pruebas pertinentes, para comprobar si hubo o no negligencia en la ocurrencia de los eventos de 17 y 21 de marzo de 2017, concluyó que la misma se originó, por “**una actividad negligente de parte de ETESA, la que ocasionó el daño de los mencionados equipos (CT, marca ALSTOM, modelo QDR)**”, infringiéndose así los numerales 3 y 9 del artículo 139 de la Ley 6 de 3 febrero de 1997; el artículo 23 del Reglamento de Transmisión y sus modificaciones y las cláusulas 9 y 16 del Contrato de Concesión para Transmisión de Electricidad de 19 de octubre de 1999, ya que **las interrupciones que se dieron repetidamente, pusieron incluso en peligro la seguridad del personal de servicio en esa**

subestación, sin haber constancia en el expediente de acciones rápidas y dinámicas de parte de ETESA, hasta después de los eventos 132 y 135 de 2017.

De allí que, las alegaciones que hace la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA), para eludir la responsabilidad de pagar la sanción que le fue impuesta por las explosiones que causaron la interrupción del servicio de transmisión y distribución los días 17 y 21 de marzo de 2017, carecen de asidero jurídico, pues la normativa vigente y las obligaciones pactadas en el contrato de concesión respectivo, dan cuenta, de que el concesionario en este caso, ETESA, **tiene la obligación de mantener correctamente las instalaciones y bienes afectos a dicho servicio y comunicar a la entidad reguladora todo lo relacionado con eventuales efectos adversos al sistema de transmisión que pudiera producir alguna instalación, sea propia o de terceros.**

En ese orden de ideas, la Sala considera que, no es ilegal la resolución impugnada, pues la ASEP dentro del marco de su competencia, al realizar la valoración de las pruebas presentadas por ETESA, arribo a la conclusión de que su actuar fue negligente, ya que estas no demuestran que dicha entidad fue diligente y que cumplió a cabalidad con el mantenimiento de los "CTs" que causaron la explosión y consecuente falla del sistema de transmisión por el lapso de dos (2) días. Luego entonces, para esta judicatura se configura la infracción de los numerales 3 y 9 del referido artículo 139 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, por el cual se sancionó a la hoy accionante.

En cuanto a la pretensión de la Distribuidora EDEMET, la Sala observa que a dicha entidad se le formularon cargos por la supuesta infracción del numeral 9 del artículo 139 de la Ley 6 de 3 febrero de 1997, que se refiere a las infracciones en materia de electricidad, específicamente, el numeral 3 del artículo 79 de la misma excerta legal y los literales NDE 1.6 del Tomo VII y NII 1.5 del Tomo IV del Reglamento de Operación Vigente.

De allí que, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), entre otros aspectos, señaló que, el NDE. 1.6 del Tomo VII del Reglamento de Operación (Normas

de Emergencia-Guía para el recobro del SISTEMA INTERCONECTADO NACIONAL), estatuye las normas y pautas que deben ser tomadas en cuenta por el CND y los agentes del mercado **involucrados en el restablecimiento del SIN**, agregando que una vez decretado un Código Amarillo, los equipos involucrados en la operación de restablecimiento deben operar adecuadamente y que a solicitud del CND, el personal de la distribuidora debe asistir a las subestaciones eléctricas de 230kV y 115k, para verificar el estado de sus equipos y esperar sus instrucciones.

En virtud de lo expuesto, esta Magistratura observa que distinto a lo expresado por la sociedad accionante, su sanción no tiene que ver con falta de idoneidad técnica que se configuran dentro del concepto de caso por fuerza mayor, pues la normativa vigente no distingue dentro de caso fortuito y fuerza mayor, la pérdida de la comunicación del SCADA, el cual de conformidad con el Reglamento de Operación, aprobado por la ASEP, consiste en **“un sistema, ubicado en las instalaciones del Centro Nacional de Despacho (CND) en la ciudad de Panamá, centraliza la Supervisión Control y Adquisición de Datos recolectados de cada una de las estaciones Terminales remotas (UTR) de las subestaciones a nivel nacional y realiza las funciones de control de la Frecuencia, Voltajes, Control de Generación de las unidades e Intercambio de energía basados en un despacho económico. También maneja las alarmas, datos históricos y otros datos en línea y fuera de línea para la elaboración de reportes.”**

En este punto, al conocer que el SCADA, es un sistema de supervisión y que las terminales remotas (UTR) forman parte del mismo, es evidente que lo asiste la razón a la demandante, cuando señala que se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, afirmando que las “UTR y el SCADA no guardan en lo absoluto ninguna relación con la prestación del servicio de distribución en forma regular y continua, tampoco con la calidad del suministro y menos con las redes de distribución que están compuestas de cables eléctricos, postes, transformadores, pararrayos, interruptores y otros equipos”.

Es por lo anterior, que la ASEP, al comprobar que los UTR (unidad de transmisión remota) no respondieron al barrido (debiendo estos sistemas disponer de capacidad de datos y comunicación suficiente, para no afectar la recuperación del SIN), por el evento denominado "132 de 2017", decidió SANCIONAR a EDEMET, al considerar que "El reglamento de Operación no hace excepciones en cuanto al funcionamiento de los equipos de comunicación de una subestación durante contingencias, ya que en este caso las distribuidoras deben contar con todos los respaldos necesarios para garantizar el barrido de las subestaciones de UTR (UNIDAD TERMINAL REMOTA), definida por el Reglamento de Operación, como "el conjunto de dispositivos electrónicos que reciben, transmiten y ejecutan los comandos solicitados por las unidades maestras e intercambian datos con estas últimas".

Aunado a ello, la ASEP dejó sentado que de acuerdo a los informes periciales, que reposan en el expediente, se demostró que las UTR (unidad de transmisión remota) sobre la cual EDEMET, escuda la responsabilidad de haber perdido la comunicación del SCADA, cuando el Centro Nacional de Despacho (CND) definía las rutas para atender la carga en las subestaciones de San Francisco, Marañón, Locería y Centro Bancario, la cual fue recuperada a las "00:54 del 18 de marzo, mientras que ENSA logró concluir a las 13:15 del mismo día", **forman parte del sistema SCADA de EDEMET, al ser el componente que enlaza los equipos eléctricos.**

Lo anterior, de acuerdo con la entidad reguladora, se corroboró con la declaración del testigo "José Barahona (ver foja 1508) y la segunda prueba pericial (ver foja 1589), donde se indica expresamente que "**estos elementos del sistema SCADA de EDEMET ...dejaron de funcionar por la gran cantidad de interferencia electromagnética a la que fueron expuestas**", **mientras que la otra red de Gas Unión Fenosa no se vio afectada, porque contaban con transformadores y líneas que atenuaron los efectos de la interferencia.** Siendo así, la entidad demandada, entre otras circunstancias de gran relevancia, destacó frente a un apagón es precisamente cuando es requerida la confiabilidad de los equipos necesarios para

garantizar el inicio del recobro del Sistema Interconectado (SIN)" (ver foja 30 de la Resolución impugnada).

Así las cosas, la Sala tomando en cuenta las constancias procesales que militan en el expediente, considera que no es ilegal la resolución impugnada, debido a que las normas de calidad del servicio técnico contenidas en el Reglamento de Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica (RDC), dispone que, **es exclusiva responsabilidad de las empresas distribuidoras prestar el servicio público de distribución de electricidad con un nivel de calidad satisfactorio**, por lo que deberán realizar los trabajos e inversiones necesarios de forma tal de **asegurar la prestación del servicio con la calidad indicada**. En este punto, obsérvese que, en la resolución impugnada, la entidad demandada, deja sentado que EDEMET, ya había sido sancionada por hechos similares de pérdida del barrido, durante eventos que afectan al SIN.

Por consiguiente, es evidente que la actuación administrativa, que ejerció la autoridad reguladora, para sancionar a la hoy demandante, mediante al acto impugnado, no infringe, ni vulnera lo estipulado en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por cuanto no se presentaron elementos de prueba que desvirtúen que el acto atacado de ilegal, se efectuó sin arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, que garantizan la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, objetividad y apego al principio de estricta legalidad.

En cuanto al principio de proporcionalidad de la multa que se impuso, la Sala estima que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), al comprobar que EDEMET reportó la pérdida del barrido en las subestaciones de San Francisco, Maraón, Locería y Centro Bancario (que obligó a presentar personal en dichas subestaciones), lo que retrasó la apertura de los interruptores, para recuperar el Sistema Interconectado Nacional (SIN), tiene toda la potestad de sancionar a la recurrente, por lo que entrar a verificar si la suma de la sanción impuesta es cónsona con los daños o perjuicios causados, escapa de nuestra competencia.

De todo lo antes expuesto, se procede, a declarar, que no es ilegal la Resolución AN No. 12591-CS de 2 de agosto de 2018 y sus actos confirmatorios, ya que ha quedado demostrado, que la interrupción del Sistema Interconectado Nacional, ocurrida los días 17 y 21 de marzo de 2017, se debió a una falta de mantenimiento por parte de la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. (EDEMET); asimismo, quedó demostrado, que la "pérdida del barrido" en cuanto al sistema SCADA de la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA METRO-OESTE, S.A. (EDEMET), no se configura como un caso de fuerza mayor, que la exima de ser sancionada por incumplimiento de la normativa vigente.

PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución AN No. 12591-CS de 2 de agosto de 2018, dictada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), así como sus actos confirmatorios; asimismo, se niegan el resto de las pretensiones invocadas.

Notifíquese,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



JOSÉ AGUSTÍN DELGADO PÉREZ
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 1 DE agosto

DE 20 23 A LAS 8:30 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración

[Firma]
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2361 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 27 de Julio de 20 23

[Firma]
SECRETARIA