

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Concepto.

Vista Número 175

Panamá, 16 de febrero de 2018

El Licenciado Melquiades Escudero, actuando en nombre y representación de la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA)**, solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución AN 11009-CS de 6 de marzo de 2017, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Honorable 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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, ya que aun cuando se podría entender que en la acción en estudio, la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA)**, es un ente privado, lo cierto es que se trata, al igual que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, de instituciones públicas, de allí que este Despacho emitirá el respectivo concepto de ley.

I. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la actora estima que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes normas:

A. El artículo 142 (numeral 2) del Texto Único de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que establece el procedimiento previo a la aplicación, a los prestadores,

las sanciones previstas en el numeral 2 del artículo 140 (Cfr. foja 15 del expediente judicial);

B. Las siguientes normas del Reglamento de Operación, aprobado mediante la Resolución JD-947 de 10 de agosto de 1998:

b.1. MDP.3.1, que expresa que el control de la generación (manual o automática), deberá ser constante y permanente; mediante este control el CND deberá mantener el equilibrio entre la generación y la demanda conforme a las políticas operativas establecidas (Cfr. foja 29 del expediente judicial);

b.2. NDE. 1.4, modificado por la Resolución JD-5812 de 23 de enero de 2006, que señala el procedimiento que se debe seguir para lograr el objetivo fundamental de minimizar el tiempo de interrupción y restablecimiento del SIN en forma completa, segura y confiable (Cfr. foja 18 del expediente judicial); y

b.3. NDE. 1.6, modificado por la Resolución JD-5812 de 23 de enero de 2006, el cual se refiere a las normas y pautas que deben ser tomadas en cuenta por los agentes del mercado involucrados en el restablecimiento del SIN (Cfr. fojas 25 a 29 del expediente judicial);

C. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 22 a 25 del expediente judicial); y

D. El artículo 38 del Código Civil, que dispone lo que se entiende por personas naturales y jurídicas (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso.

Para los efectos de expresar los breves antecedentes del caso, nos remitimos a lo indicado en la resolución principal, la cual señala que **mediante el Memorándum ELEC 0132-13 de 27 de febrero de 2013, la Dirección Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos solicitó la apertura de un Procedimiento**

Administrativo Sancionador para investigar los hechos ocurridos en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) antes, durante y después del evento identificado como el número 325 ocurrido el día 25 de febrero de 2013, a las 2:47 p.m., que trajo como consecuencia un apagón a nivel nacional (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

La resolución bajo análisis, hace referencia a que la Dirección Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, adjuntó **un informe de Inspección** que da cuenta de la visita realizada por personal técnico de esa dirección a la comunidad de Puerto Gago ubicada en Penonomé, provincia de Coclé, sitio donde se encuentran las líneas de transmisión 230-12, 230-13 (Llano Sánchez-Panamá 2) y 230-3B (Llano Sánchez-Chorrera) y 230-4B (Llano Sánchez El Higo-Chorrera), a fin de verificar el estado de las mismas, toda vez que según se anota en dicho documento, en la servidumbre de esas líneas ocurrió una quema de cañas (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Tal como se explica en la mencionada resolución, **el 25 de febrero de 2013, ocurrió una interrupción del servicio de energía eléctrica en el país como consecuencia de “la actuación de las protecciones y la apertura de los circuitos 230-12, 230-13”**, que corren entre las subestaciones Llano Sánchez y Panamá 2; adicionalmente, la apertura de la línea 230-3B que interconecta las subestaciones Llano Sánchez y Chorrera. Momentos después se da la apertura de la línea 230-4B que enlaza las subestaciones Llano Sánchez, El Higo y Chorrera (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Lo anterior, trajo como resultado la interrupción parcial del servicio, afectando a las provincias de Colón y Panamá, e inclusive la apertura de interconexiones regionales que llevaron a que el Sistema Eléctrico Regional operase en dos (2) islas, una (1) conformada por Guatemala, El Salvador y Honduras y otra por Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Posteriormente, se produjo un apagón a nivel nacional,

cuando a las 15:29 horas, cuarenta y dos minutos (42) después de ocurrida la primera falla intempestivamente el Sistema de Interconectado Nacional (SIN) colapsó totalmente (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Según las constancias acreditadas en el expediente, la razón por la cual se dio la apertura de los circuitos antes mencionados fue inicialmente investigada por el personal técnico de la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, quienes al detectar la ubicación física de la falla, se trasladaron a la comunidad del Puerto Gago, Penonomé, provincia de Coclé, encontrándose con el hecho que existían "evidencias de un fuego reciente y aún humeante", abajo de las líneas de transmisión (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Lo anotado en el párrafo que precede, llevó a la empresa accionante a desarrollar varias hipótesis; una de ellas, la teoría que el fuego pudo haber sido la causa del fallo en las líneas de transmisión indicadas en los puntos anteriores; otra de éstas, que pudo ser "la posible sobrecarga de las líneas, la acción de los agentes atmosféricos y de la vida silvestre, vandalismo, fallas mecánicas en los conductores, aisladores y en las estructuras de soporte" (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Lo cierto es que consta en autos, que las posibles causas fueron estudiadas, en su momento, por la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, concluyéndose en el estudio efectuado, que la causa de la apertura de los circuitos 230-12, 230-13, 230-3B y 230-4B fue el fuego que incendió el cañaveral sembrado en la servidumbre donde se encuentran instaladas las torres de transmisión que soportan los cuatro (4) circuitos indicados (Cfr. fojas 45-46 del expediente judicial).

En este punto vale acotar, que la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, evaluó otros aspectos relacionados con la interrupción o el apagón que se produjo a nivel nacional, acontecido el día 25 de febrero de 2013, entre éstos, **el tiempo de recuperación del Sistema Interconectado Nacional (SIN)**, en el que tuvo

participación además del **Centro Nacional de Despacho**, como responsable de la Operación integrada, las **empresas generadoras**: AES Panamá, S.A., AES Changuinola, S.A., ENEL Fortuna, S.A.; las **empresas distribuidoras**: Elektra Noreste, S.A., Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A.; y la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.; además de la propia **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.** (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

En ese sentido, la Dirección Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos remitió un **Informe Preliminar del Evento número 325**, emitido por el Centro Nacional de Despacho de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., en el que se establecen: a) la fecha de inicio y final del evento; b) la duración de la interrupción por un aproximado de cuatro horas, doce minutos y cuarenta y seis segundos (04:12:46); c) los equipos afectados; d) los agentes involucrados; e) la descripción del evento; f) el área afectada; g) y la energía no servida, entre otros detalles (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

En atención a lo indicado, resulta oportuno señalar las observaciones que se hicieron constar en el **Informe Preliminar del Evento número 325**, visible de foja 3 a 7 del expediente administrativo, así:

"A las 14:47 horas se presenta la apertura de las líneas de transmisión 230-12, 230-13 (Llano Sánchez-Panamá 2), 230-3B y 230-4B (Llano Sánchez El Higo-Chorrera). El SIN queda operando en dos subsistemas.

El Ente Operador Regional (EOR), reporta el disparo de las interconexiones entre Guatemala-México y Honduras, operando el Sistema Eléctrico Regional (SER) en dos islas eléctricas.

El subsistema conformado por las subestaciones Chorrera, Panamá, Panamá 2 y el área de Colón colapsa inmediatamente ocurrido el evento.

El subsistema conformado por el área de Chiriquí y la subestación Llano Sánchez se mantiene operando con alta frecuencia y alto voltaje por el exceso de generación.

A las 14:49 horas se declara Código Amarillo.

A las 15:17 horas el SER queda reintegrado debido al cierre de las interconexiones afectadas por el evento.

A las 15:26 horas, se presenta un incremento en el flujo por el intercambio desde el SER hacia Panamá de aproximadamente 230 MW, en consecuencia a las 15:29 en momentos que se recuperaba la carga del centro de carga, se presentó la apertura manual de las líneas de interconexión 230-10, 230-21 y 230-25, presentándose el colapso del SIN y se declara Código Negro.

Se realizan las maniobras para restablecer el suministro eléctrico y a las 18:57 se declara Código Blanco." (Cfr. fojas 39-40 del expediente judicial).

Se hace necesario puntualizar, las diligencias que se mencionan en la resolución bajo análisis que se adelantaron durante la etapa de investigación, las que se detallan de la siguiente manera:

9.1 "Solicitud a la Oficina de Relaciones Públicas de la **ASEP**, de copia de las noticias emitidas por los distintos diarios que hicieran referencia al apagón nacional ocurrido el día 25 de febrero de 2013.

9.2 Solicitud a la Dirección Nacional de Atención al Usuario de la **ASEP**, de copia de las reclamaciones, orientaciones o quejas atendidas por esa dirección y que se relacionen con el apagón nacional ocurrido el día 25 de febrero de 2013.

9.3 Inspección física realizada el día 12 de marzo de 2013 al sitio conocido como Puerto Gago situado en Penonomé, provincia de Coclé, específicamente al lugar donde se encuentran las líneas 230-12 y 230-13 (Llano Sánchez-Panamá 2) y la 230-3B (Llano Sánchez-Chorrera) y 230-4B (Llano Sánchez - El Higo-Chorrera).

9.4 Declaración del señor Carlos A. Trejos C. en su condición de Jefe Regional Coclé Veraguas de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.

9.5 Nota ASEP-CS-0037-2013 de 2 de abril de 2013, dirigida a la señora Jessica Leudo, corregidora de Puerto Gago, Penonomé, provincia de Coclé, requiriendo información relacionada a la existencia de una denuncia por parte de la empresa Azucarera

Nacional, S.A. (ANSA) por la quema realizada el día 25 de febrero de 2013 en una de las parcelas de dicha empresa.

9.6 Nota ASEP-CS-0055-2013 de 24 de abril de 2013, solicitando a la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., los datos de la finca sobre la cual se encuentran instaladas las cuatro (4) torres de transmisión pertenecientes a las líneas 230-12, 230-13, 230-3B, y 230-4B, así como, copia de los documentos sobre los cuales se constituyó la servidumbre de líneas de transmisión de alta tensión de 230 kV.

9.7 Nota ASEP-CS-0134-2013 de 23 de mayo de 2013 dirigida al Representante de la empresa Azucarera Nacional, S.A. requiriendo información relacionada al Plan de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) con el que cuenta la empresa, así como, el programa de quemas de la empresa.

9.8 Declaración del señor Severo Isaac Moreno Aparicio en su condición de asistente de la finca Pan de Azúcar, ubicada en Puerto Gago, de propiedad de la empresa Azucarera Nacional, S.A. y a quien le correspondió presentar en representación de dicha empresa, la denuncia ante la corregiduría de dicho lugar.

9.9 Nota ASEP-CS-0268-2013 de 6 de junio de 2013, mediante la cual se le solicitó a la empresa Azucarera Nacional, S.A. información referente al procedimiento para la realización de las quemas programadas, y la coordinación con la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.

9.10 Nota ASEP-CS-0313-2013 de 18 de junio de 2013 dirigida a la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. solicitando información relacionada a las coordinaciones que se efectúan con la empresa Azucarera Nacional, S.A. cuando ésta última va a realizar una quema controlada de algunas de sus parcelas, entre otros detalles.

9.11 Nota ASEP-CS-0330-2013 de 25 de junio de 2013 dirigida al Representante Legal de la empresa Azucarera Nacional, S.A. solicitando información referente a las quemas realizadas en la parcela de Pan de Azúcar, así como, la cantidad de hectáreas o metros afectadas en la misma, entre otros detalles.

9.12 Declaración del señor Ricardo D. González Valdés en su condición de Electricista dentro de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., encargado de dar apoyo en el mantenimiento de las líneas de

transmisión eléctrica.

9.13 Declaración de Iván N. Roque Stanziola, en su condición de Jefe de la Finca de Pan de Azúcar de la empresa Azucarera Nacional, S.A.

9.14 Declaración de José O. Saénz Soto, en su condición de Gerente de Campo y Cosecha de la empresa Azucarera Nacional, S.A.

9.15 Declaración de Carlos E. Bárcenas P. en su condición de Perito contratado por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y responsable de la emisión del Informe de Peritaje sobre la interrupción del servicio eléctrico a nivel nacional ocurrida el día 25 de febrero de 2013 a las 2:47 p.m.

9.16 Nota ASEP-CS-0633-2013 de 26 de julio de 2013 mediante la cual se le solicitó información a la empresa Elektra Noreste, S.A. referente a las acciones realizadas en la Subestación de Tocumen.

9.17 Nota ASEP-CS-0635-2013 de 26 de julio de 2013 dirigida al Director del Centro Nacional de Despacho, mediante la cual se solicitó información referente a lo consignado en el Informe Final del Evento No. 325 de 25 de febrero de 2013.

9.18 Nota ASEP-CS-0631-2013 de 26 de julio de 2013 dirigida al Gerente General de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. solicitando información relacionada con las unidades de generación disponibles para el día 25 de febrero de 2013, las líneas telefónicas a través de las cuales los operadores del Centro Nacional de Despacho se comunican con los operadores del Instituto Costarricense de Electricidad (en adelante ICE), entre otros detalles.

9.19 Nota ASEP-CS-0638-2013 de 26 de julio de 2013 solicitando información a la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. y a la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. referente a las subestaciones del área de Chiriquí y de provincias centrales que estuvieron fuera de barrido el día del evento, entre otros detalles.

9.20 Nota ASEP-CS-0636-2013 de 26 de julio de 2013 dirigida al Gerente General de la empresa AES Panamá, S.A., solicitando información relacionada con los problemas técnicos que se presentaron en el regulador de turbina de una de sus unidades, así como, cuáles fueron las unidades que no pudieron arrancar en línea muerta, entre otros detalles.

9.21 Nota ASEP-CS-0634-2013 de 26 de julio de 2013 dirigida al Gerente General de la Empresa de Generación Eléctrica, S.A. solicitando información sobre las razones por las cuales la turbina de gas no pudo mantenerse conectada a la red, entre otros detalles.

9.22 Nota ASEP-CS-0637-2013 de 26 de julio de 2013 dirigida al Gerente General de la empresa Enel Fortuna, S.A. solicitando información relacionada a las unidades que no pudieron arrancar en barra muerta, las razones técnicas, así como la existencia de posibles daños técnicos que impidieron el arranque.

9.23 Inspección practicada el día treinta y uno (31) de julio de dos mil tres (2013) en la Sala de Despacho del Centro Nacional de Despacho, dependencia de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.

9.24 Nota ASEP-CS-0808-2013 de 29 de agosto de 2013 dirigida al Gerente General de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. solicitando información de los números telefónicos a través de los cuales se realizaron o recibían las llamadas telefónicas relacionadas con las actividades de los operadores del Centro Nacional de Despacho, entre otros detalles.

9.25 Nota ASEP-CS-0855-2013 de 16 de septiembre de 2013 dirigida al Director del Centro Nacional de Despacho solicitando información relacionada con los intentos fallidos de comunicación con el ICE, entre otros detalles.

9.26 Nota ASEP-CS-0920-2013 de 20 de septiembre de 2013 dirigida al Director del Centro Nacional de Despacho solicitando información relacionada con los generadores que al 25 de febrero de 2013 que podían arrancar en línea muerta, listado actualizado a ese día de las islas eléctricas que se podían formar sin la participación del Despachador del SIN, entre otros detalles.

9.27 Nota ASEP-CS-0019-2013 de 20 de septiembre de 2013 dirigida al Gerente General de la Empresa de Generación Eléctrica, S.A. solicitando la remisión de un gráfico que tuviera los parámetros observados en la planta y la actuación de las protecciones.

9.28 Nota ASEP-CS-0933-2013 de 1 de octubre de 2013 dirigida al Director del Centro Nacional de Despacho reiterando la solicitud de información referente al listado actualizado de las islas eléctricas al 25 de febrero de 2013 que se podían formar sin el

despachador del SIN.” (Cfr. fojas 40-42 del expediente judicial).

Según se constata en autos, luego de analizada toda la documentación recopilada durante la etapa de investigación, así como el Informe emitido por el perito contratado por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos encargado de estudiar las causas que originaron el Evento número 325, ocurrido el día 25 de febrero de 2013, se formularon cargos a las empresas: Azucarera Nacional, S.A.; Elektra Noreste, S.A.; Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A.; Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.; AES Panamá, S.A.; AES Changuinola, S.A.; ENEL Fortuna, S.A.; **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, y al Centro Nacional de Despacho por infringir el numeral 9 del artículo 139 del Texto Único de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que se refiere al incumplimiento de normas vigentes en materia de electricidad, específicamente las siguientes:

“...
Transmisión y Operación Integrada:
 ...
 EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA,
 S.A.,

Artículo 23 del Reglamento de Transmisión probado por la Resolución JD-5216 de 14 de abril de 2005 y sus modificaciones.

Numeral 2, y el Numeral 7 en su literal ‘a’, de la norma NDE.1.6 del Reglamento de Operación aprobado por medio de la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones.

La NIS.1.1 del Reglamento de Operación.
 ...” (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

De la resolución de marras, se observa que **el Pliego de Cargos de fecha 6 de noviembre de 2013, fue debidamente notificado a los Representantes Legales de las empresas:** Azucarera Nacional, S.A.; Elektra Noreste, S.A.; Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A.; Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.; AES Panamá, S.A.; AES Changuinola, S.A.; ENEL Fortuna, S.A.; **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, y al Centro Nacional De Despacho,

quienes por intermedio de sus apoderados especiales dieron respuestas a los cargos formulados, los cuales corren de foja 761 a la 1207 del expediente administrativo sancionador (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Vale acotar, que sus apoderados generales adujeron y solicitaron la práctica de pruebas, las cuales fueron resueltas mediante la Providencia de 13 de enero de 2014, fijándose del lunes 17 de febrero al miércoles 19 de marzo de 2014, el período probatorio, tal como se evidencia en las fojas 1210-1227 del expediente administrativo, luego de lo cual, corrió el término para alegatos que fue aprovechado por las mencionadas empresas y que dio lugar a la **Resolución AN 11009-CS de 6 de marzo de 2017**, objeto de reparo emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Según las constancias procesales, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la **Resolución AN 11009-CS de 6 de marzo de 2017**, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, mediante la cual se resolvió, en lo medular, lo siguiente:

“OCTAVO: SANCIONAR a la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. con una multa por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.250,000.00) por infringir el numeral 9 del artículo 139 del Texto Único de la Ley 6 del 3 de febrero de 1997 que dispone como infracción, ‘El incumplimiento de las normas en materia de electricidad’, específicamente el artículo 23 del Reglamento de Transmisión aprobado por la Resolución JD-5216 de 14 de abril de 2005 y sus modificaciones; el numeral 2, el literal ‘a’ del Numeral 7 de la norma NDE.1.6 del Reglamento de Operación aprobado por medio de la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones...

....
DÉCIMO: SANCIONAR al CENTRO NACIONAL DE DESPACHO, dependencia de la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. con una multa por la suma de QUINIENTOS MIL BALBOAS (B/.500,000.00) por infringir el numeral 9 del artículo 139 del Texto Único de la Ley 6 del 3 de febrero de 1997, que dispone como infracción, ‘El incumplimiento de las normas en materia de electricidad’, específicamente las normas NDE 1.4 y MDP 3.1 del Reglamento de Operación aprobado

mediante la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones, y **EXONERAR** de responsabilidad por el incumplimiento a las normas, MDP.3.4 y LA MDP.3.5." (Cfr. foja 75 del expediente judicial).

III. Posición de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., (demandante).

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, el apoderado judicial de la accionante señala que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos se excedió de los treinta (30) días improrrogables que dispone el artículo 142 (numeral 2) del Texto Único de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, para hacer la investigación. Agrega, que en el acto acusado de ilegal, la entidad demandada estableció que el Centro Nacional de Despacho (CND) no realizó las acciones correspondientes para recobrar el Sistema Interconectado Nacional (SIN) en el menor tiempo posible; sin embargo, dicho centro sí llevó a cabo todas las maniobras contempladas en la norma NDE.1.4 del Reglamento de Operación en forma oportuna para el mantenimiento del mencionado sistema (Cfr. fojas 15-17 y 19-21 del expediente judicial).

Continúa exponiendo el abogado de la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, que, en su opinión, la autoridad reguladora vulneró el debido proceso, puesto que la accionante no pudo efectuar una adecuada defensa al desconocer cuál es la norma que la entidad demandada utilizó para medir los tiempos en que debe ser recuperado el sistema. Aunado a esto, la recurrente indica que no pudo constatar los hechos y las maniobras practicadas por el Centro Nacional de Despacho (CND) con la norma usada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos para analizar si realmente el tiempo fue menor o mayor (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

Según sostiene el abogado de la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, ésta cumplió con el artículo NDE 1.6 del Reglamento de Operación pues, apoyó la recuperación del Sistema Interconectado Nacional (SIN) al asistir a tiempo a las

subestaciones de su responsabilidad y cumplió con las instrucciones impartidas por el Centro Nacional de Despacho (CDN) (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Así mismo, la accionante considera que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos al emitir la Resolución AN 11009-CS de 6 de marzo de 2017, objeto de controversia, infringió el artículo MDP.3.1 del Reglamento de Operación, puesto que la entidad asegura que la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, no hizo lo indispensable para mantener el equilibrio entre la generación y la demanda de manera constante y permanente; no obstante, la institución ignoró que dentro del proceso de restablecimiento del Sistema Interconectado Nacional (SIN) se dieron condiciones que no permitieron realizar un adecuado recobro, *“por lo que situaciones como fallas de equipos, acciones de personal y otros afectaron las labores. Sin embargo, debemos poner la situación en contexto ya que el Despachador, es decir el CDN para realizar las labores de recobro, confrontó problemas como la falla de las comunicaciones regionales que impidieron el contacto con los entes regionales para conocer los efectos en el Sistema Eléctrico Regional (SER) del evento ocurrido”* (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Por último, afirma la demandante que, a su juicio, se violó el artículo 38 del Código Civil debido a que, cito: *“la autoridad al emitir las Resoluciones ya mencionadas omitió la observancia de este precepto jurídico ya que desconoció que el Centro Nacional de Despacho (CND) no tiene personería jurídica puesto que es una dependencia de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., y aún a sabiendas de ello, le impone una multa que finalmente será absorbida y pagada por ETESA”* (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

IV. Posición de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Al corrersele traslado a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, su abogada señaló que en el proceso sancionador que la entidad adelantó a la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, y al Centro Nacional de Despacho

(CDN), el cual es una dependencia de aquélla, por el incumplimiento de las normas vigentes en materia de electricidad se cumplieron con las etapas procesales que se establecen para el desarrollo del mismo, respetando el derecho a la defensa de la actora, así como la valoración de las pruebas que en su momento se aportaron. Agrega, que la recuperación del Sistema Interconectado Nacional (SIN), el cual de conformidad con la reglamentación debe ser en el menor tiempo posible para no afectar al usuario final, duró cuatro (4) horas y diez (10) minutos (Cfr. fojas 143 y 145 del expediente judicial).

Sostiene la autoridad demandada que no se excedió del término dispuesto en el artículo 142 (numeral 2) de la Ley 6 de 1997, ya que, cito: *“el mismo establece el plazo para realizar la investigación y dentro del presente caso existió información técnica abundante de ocho (8) participantes, lo cual requirió un análisis exhaustivo del material obtenido, a fin de que el pliego de cargos se fundamentara en todos los elementos de hecho y de derecho que permitieran probar las infracciones para que los imputados pudieran ejercer sin limitaciones, su Derecho a la Defensa”*, de allí que no entiende cómo la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, *“puede cuestionar la ilegalidad de una resolución cuándo (sic) en la vía gubernativa contó con la oportunidad procesal para rebatir y argumentar la supuesta falta al debido proceso legal”* (Cfr. fojas 144 y 147 del expediente judicial).

En adición, la apoderada de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos asegura que la imposición de la sanción administrativa a la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, se hizo tomando en cuenta su grado de responsabilidad y participación el día de los hechos, sobre todo porque no justificó la no presencia de su personal en la subestación de Boquerón 3, cuando el Centro Nacional de Despacho (CDN), requirió realizar una maniobra en sitio (Cfr. foja 146 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según se desprende de autos, la sociedad Azucarera Nacional, S.A., es la propietaria de la finca 14,316 inscrita en el Registro Público al rollo 4120, documento 7, en la cual se encuentran cuatro (4) torres de transmisión que pertenecen a la línea de Transmisión Eléctrica 230 kV, 230-12 y 230-13 (Llano Sánchez-Panamá 2) y la Línea de Transmisión Eléctrica 230 kV, 230-3B (Llano Sánchez-Chorrera) y 230-4B (Llano Sánchez El Higo-Chorrera) (Cfr. foja 134 del expediente judicial).

Cabe señalar, que por medio de la Escritura Pública 9900 de 26 de octubre de 2001, emitida por la Notaría Quinta del Circuito de Panamá, sobre el bien inmueble descrito en el párrafo que antecede, se constituyó a favor de la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, una servidumbre para el paso y mantenimiento de la línea de transmisión de 230 Kv (Guasquitas-Panamá II) y en la misma se estableció como limitación al propietario para la cosecha, en este caso, la accionante, cito: *“mantener cultivos de porte bajo que no limiten las labores de mantenimiento de la línea de transmisión, evitando que las ramas de los árboles o cultivos en su desarrollo final se aproximen al punto más bajo de la línea”* y *“el propietario se compromete a no permitir la siembra en el área de servidumbre, de productos que puedan ser quemados o anegados periódicamente”* (Cfr. fojas 134-135 del expediente judicial).

En la parcela de Pan de Azúcar, ubicada en el sector de Puerto Gago, provincia de Coclé, donde ocurrió el incendio que afectó a los circuitos conectados a las líneas de transmisión responsabilidad de la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, existía un sembradío de cañas de azúcar propiedad de la sociedad Azucarera Nacional, S.A., situación que fue permitida por la accionante por muchos años hasta el 25 de febrero de 2013, cuando se puso en riesgo las líneas de transmisión de propiedad de la actora y que causó un apagón a nivel nacional que duró cuatro (4) horas y diez (10) minutos, aproximadamente (Cfr. foja 135 del

expediente judicial).

Luego de tal incidente, personal técnico de la Dirección Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, visitó la comunidad de Puerto Gago ubicada en Penonomé, provincia de Coclé, sitio donde se encuentran las líneas de transmisión 230-12, 230-13 (Llano Sánchez-Panamá 2) y 230-3B (Llano Sánchez-Chorrera) y 230-4B (Llano Sánchez El Higo-Chorrera), a fin de verificar el estado de las mismas, toda vez que se tenía conocimiento que en la servidumbre de esas líneas ocurrió una quema de cañas (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Lo expuesto, dio lugar a luego que la entidad demandada analizara toda la documentación recopilada durante la etapa de investigación, así como el Informe emitido por el perito contratado por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos encargado de estudiar las causas que originaron el Evento número 325, ocurrido el día 25 de febrero de 2013, se formularan cargos a las empresas: Azucarera Nacional, S.A.; Elektra Noreste, S.A.; Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A.; Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.; AES Panamá, S.A.; AES Changuinola, S.A.; ENEL Fortuna, S.A.; **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, y al Centro Nacional de Despacho por infringir el numeral 9 del artículo 139 del Texto Único de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que se refiere al incumplimiento de normas vigentes en materia de electricidad, específicamente las siguientes:

“...
Transmisión y Operación Integrada:
 ...
EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA,
S.A.,

Artículo 23 del Reglamento de Transmisión aprobado por la Resolución JD-5216 de 14 de abril de 2005 y sus modificaciones.

Numeral 2, y el Numeral 7 en su literal ‘a’, de la norma NDE.1.6 del Reglamento de Operación aprobado por medio de la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones.

La NIS.1.1 del Reglamento de Operación.
...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Por lo anterior, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, procedió a emitir la Resolución AN 11009-CS de 6 de marzo de 2017, acusada de ilegal, por medio de la cual se resolvió, en lo medular, lo siguiente:

“OCTAVO: SANCIONAR a la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. con una multa por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.250,000.00) por infringir el numeral 9 del artículo 139 del Texto Único de la Ley 6 del 3 de febrero de 1997 que dispone como infracción, ‘El incumplimiento de las normas en materia de electricidad’, específicamente el artículo 23 del Reglamento de Transmisión aprobado por la Resolución JD-5216 de 14 de abril de 2005 y sus modificaciones; el numeral 2, el literal ‘a’ del Numeral 7 de la norma NDE.1.6 del Reglamento de Operación aprobado por medio de la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones.

...
DÉCIMO: SANCIONAR al CENTRO NACIONAL DE DESPACHO, dependencia de la EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A. con una multa por la suma de QUINIENTOS MIL BALBOAS (B/.500,000.00) por infringir el numeral 9 del artículo 139 del Texto Único de la Ley 6 del 3 de febrero de 1997, que dispone como infracción, ‘El incumplimiento de las normas en materia de electricidad’, específicamente las normas NDE 1.4 y MDP 3.1 del Reglamento de Operación aprobado mediante la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones, y EXONERAR de responsabilidad por el incumplimiento a las normas, MDP.3.4 y LA MDP.3.5.” (Cfr. foja 75 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión de la demandante, así como lo indicado por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, esta Procuraduría considera que aquellos deben ser desestimados por el Tribunal, por las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

Este Despacho no comparte los planteamientos expuestos por la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, al señalar que la Resolución AN 11009-CS de 6

de marzo de 2017, objeto de controversia, dictada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, y su acto confirmatorio, vulneran lo dispuesto en las normas invocadas en la demanda.

La Procuraduría de la Administración, actuando en interés de la ley, debe resaltar el hecho que **el procedimiento administrativo sancionador descrito en los párrafos previos, se surtió conforme al debido proceso, al que se refiere el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, invocado en la demanda, habida cuenta que hubo una investigación previa, sustentada en elementos probatorios iniciales, lo que dio lugar a la formulación de cargos, entre otras, en contra de la empresa demandante; luego de lo cual, se le corrió traslado a la misma para que efectuara sus descargos y adujera las pruebas en su defensa que estimara pertinente; las cuales fueron admitidas y practicadas.**

Acreditadas las infracciones administrativas en la que incurrió la **la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, al transgredir las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la prestación del servicio público de electricidad, se procedió a su sanción, que fue recurrida por la interesada oportunamente y que fue decidida a través de una resolución confirmatoria.

Según lo muestran las evidencias descritas en el expediente judicial, **la sociedad demandante sí incurrió en una falta de idoneidad técnica en sus equipos, la cual era necesaria para ejecutar las acciones de “barrido”**; y, ante la imposibilidad de hacerlo de manera oportuna, se ocasionó una demora en el restablecimiento del Sistema Integrado Nacional (SIN) que duró **cuatro (4) horas y diez (10) minutos**, tal como se explicó en el Informe Final del Evento número 325 contenido en el Anexo III, que forma parte del expediente administrativo sancionador, cuando señala:

“...
19.6 Y sobre esto, el Informe Final del Evento No. 325 contenido en el Anexo No. III, parte integrante del expediente administrativo sancionador, estableció

varios inconvenientes que se presentaron durante la operación de recobro del **SIN**, que duró desde que se declaró el código amarillo, hasta el código blanco, aproximadamente cuatro (4) horas y diez (10) minutos. Entre estos, citamos las siguientes:

'a. ...' (fojas 1301-1302)

'b. En algunas subestaciones de las tres **distribuidoras: EDEMET, EDECHI, ENSA y en la empresa de transmisión ETESA, se perdió el barrido (la pérdida de barrido no es otra cosa que la falla en los sistemas de comunicación entre el Centro de Control y las unidades remotas en las subestaciones, lo que inhabilita el comando y las operaciones a distancia de los equipos de la subestación), de las subestaciones con lo cual las operaciones remotas quedaron inhabilitadas y ello, por supuesto, ocasionó retardos adicionales.**' (foja 1302)." (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Del texto citado, se colige que se presentaron varios inconvenientes en la operación de recobro del **Sistema Interconectado Nacional (SIN)** en algunas subestaciones de las tres (3) **distribuidoras**; y en la **Empresa de de Transmisión Eléctrica, S.A., puesto que se perdió el barrido**; entendiéndose como tal, la falla en los sistemas de comunicación entre el Centro de Control y las unidades remotas en las subestaciones, lo que inhabilita el comando y **las operaciones a distancia de los equipos de la subestación**; situación que trajo como consecuencia que **las operaciones remotas entre la recurrente y el Centro Nacional de Despacho quedaron inhabilitadas y con ello se ocasionaron retardos adicionales**, debido a que el sistema colapsó.

Respalda nuestro criterio, las investigaciones preliminares que efectuó la Dirección Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, que fueron debidamente sustentadas mediante pruebas, mismas que dieron lugar a la formulación de cargos. En esa etapa se evidenció que algunas subestaciones de las empresas distribuidoras quedaron fuera de barrido y el sistema de las comunicaciones colapsó; aunado al

hecho que la falta de personal técnico en algunas de las subestaciones **impidió la ejecución manual de la operación de los interruptores de los Centros de Despachos de las distribuidoras**; es decir, **en sitio**, que fue **solicitada por el Centro Nacional de Despacho (CND)**, lo que provocó que esta última declarara el **Código Negro a través de la Frecuencia de Mercado**.

Vale aclarar, que esa **frecuencia de radio es la única existente que utiliza dicha Entidad con los agentes del mercado**; entre éstas, **las distribuidoras**. Ello fue necesario para que se pudiera proceder con el barrido de las subestaciones que conforman el **Sistema Interconectado Nacional (SIN)**, encontrándose con el hecho que algunas subestaciones no respondieron al mismo, porque **presentaban falta de comunicación**, según se observa a continuación:

"DE LA RESPONSABILIDAD DE ETESA Y DEL CND:

ETESA

...
19.154. El Apoderado Especial de **ETESA** ha sostenido en sus descargos, que el sembradío de cañas, ubicado debajo de las líneas de transmisión, es un problema social que escapa de la potestad de su representada, no obstante ejerce un plan de mantenimiento preventivo, predictivo y analítico sobre esa servidumbre, a fin de garantizar la seguridad de sus instalaciones, equipos y de toda la línea de transmisión.

...
19.157 Sobre estos argumentos es oportuno plantear de manera clara, que la responsabilidad de mantener las servidumbres de las líneas eléctricas de transmisión libre de riesgos para las mismas, o sea que no existan siembras que puedan poner en peligro las líneas, es responsabilidad única y exclusivamente de la empresa **ETESA**.

19.158 No se justifica que dentro de una parcela exista un sembradío de cañas de 27 hectáreas y que aun cuando la empresa **ANSA** haya establecido protocolos para el tratamiento de la misma, la empresa **ETESA** no haya cumplido con su responsabilidad.

19.159 Si bien no es competencia de la **ASEP** entrar a debatir jurídicamente las obligaciones consignadas en el documento constitutivo de la servidumbre que solo le competen a las partes, no se

puede pasar por alto lo consignado en el mismo, específicamente en la cláusula sexta que indica: 'EL PROPIETARIO se compromete a no permitir la siembra en el área de servidumbre de productos que puedan ser quemados o anegados periódicamente'. (foja 258).

19.160 De lo anterior resaltamos la responsabilidad de la empresa **ETESA** en controlar y prever cualquier afectación a sus líneas de transmisión. Si bien el incendio fue un hecho aislado, es decir fuera del control de la propia azucarera, la empresa de transmisión mantiene un grado de responsabilidad por lo ocurrido, al permitir que debajo de la servidumbre donde se encuentran las líneas de transmisión existe este tipo de producto.

19.161 El Reglamento de Transmisión aprobado por la Resolución JD-5216 de 14 de abril de 2005 establece que la empresa que presta el servicio de transmisión debe realizar todas las acciones que sean necesarias para evitar 'el peligro a la seguridad de su equipo o personal...'

19.162 En este sentido, la empresa **ETESA** deberá adoptar las medidas que sean necesarias para que no se permita debajo de las líneas de transmisión, ningún tipo de siembra de productos que puedan ser quemados o anegados de manera voluntaria e involuntaria.

19.163 En cuanto al tema del barrido, la Apoderada Especial de la empresa **ETESA** indicó que los interruptores 23M102 y 23B102 son propiedad de la Empresa Propietaria de la Red (EPR) y no de ETESA en la S/E Veladero y que el barrido intermitente en las subestaciones de Boquerón III y Progreso fue el producto de una falla en una batería en el banco ubicado en la S/E Mata de Nance de esa empresa de transmisión.

19.164 Lo dicho por **ETESA** en cuanto a la propiedad de los interruptores es correcta, no obstante la falla de la batería ubicada en la S/E Mata de Nance es de responsabilidad de esta empresa, por cuanto tiene la obligación de conformidad con lo dispuesto en la NIS.1.1 del Reglamento de Operación, del mantenimiento y seguridad de sus infraestructuras., así como de lo dispuesto en el numeral 2 de la norma NDE.1.6 de ese reglamento, que establece que los equipos involucrados en la operación de restablecimiento deben operar en forma adecuada.

19.165 En lo concerniente al personal presente en las subestaciones, que a criterio de la defensa de la

empresa **ETESA**, requiere de un tiempo que varía de acuerdo a la localización de la subestación, la misma consideró que el personal de la subestación S/E Boquerón III actuó dentro de los parámetros y en el tiempo oportuno.

19.166 Lo anterior no es cónsono con lo dispuesto por la Gerencia de Operaciones del **CND** en el Informe Final del Evento No. 325 que a foja 1352 del Anexo III cuando se estableció lo siguiente:

'Es importante señalar que la subestación Boquerón 3 también se encontraba fuera de barrido (hecho este que no le permite al CND ejecutar el comando de cierre del interruptor 23M12); el CND previamente había solicitado personal en dicha subestación para ejecutar maniobras en campo; sin embargo, hasta este momento no había llegado este personal a la subestación Boquerón 3, dada su lejanía, para realizar las acciones de cierre del interruptor 23M12 asociado a la línea 230-09B (El subrayado es nuestro).

Como medida alternativa (16:09 horas) para el restablecimiento del SIN (Teniendo la colaboración del ICE), y ante la ausencia de personal en subestación Boquerón 3 para el cierre en campo del interruptor 23M12 y continuar con el camino de recobro, el CND procede a solicitar al ICE el cierre de los interruptores del enlace de interconexión 230-25 (subestación Veladero-subestación Río Claro) en el extremo de subestación Río Claro.'

19.167 Igual situación ocurrió con la subestación Veladero, cuando a foja 1352 del Anexo III del expediente administrativo se consigna que el **CND** solicitó: '...a personal de subestaciones en Veladero el cierre de los interruptores 23M102 y 23B102, pero esta maniobra no se pudo ejecutar ni desde la remota del CND (por estar fuera de barrido) ni desde la subestación (maniobras en campo), por lo cual al CND no le es posible energizar la línea de transmisión 230-25'. (El subrayado es nuestro).

19.168 Tal como expuso a foja 422 del tomo II, el perito contratado por al ASEP concluyó que:

'Durante el proceso de recuperación del sistema interconectado nacional a través de la interconexión con el ICE, se suscitaron dos problemas importantes porque estos incidieron en el tiempo de recuperación. Uno fue que

algunas subestaciones de ETESA no se podían comandar desde el CND porque el sistema de comunicaciones en las subestaciones colapso (sic) y quedaron fuera de barrido. Igual pasó con las subestaciones de EDEMET-EDECHI en Chiriquí y Provincias Centrales. Esto llevó al problema dos, que fue la falta de personal técnico en algunas subestaciones para comandar manualmente la operación de los interruptores a solicitud del CND o de los Centros de Despacho de las distribuidoras’.

...
 19.169 Todo lo anterior permite concluir a la **ASEP**, que en los momentos críticos del **SIN**, la empresa **ETESA** no contó con el personal a tiempo en las subestaciones que comprometieron su responsabilidad, incurriendo en una infracción a normas vigentes en materia de electricidad, específicamente las imputadas en el Pliego de Cargos a fojas 726 y 727 del expediente administrativo sancionador.

La formulación de los cargos resultó del análisis efectuado a las pruebas incorporadas a la investigación, dentro del cual se incluyen los planteamientos técnicos expuestos en el Informe Final del Evento No. 325 del 25 de febrero del 2013 Versión No. 01 contenido en el Anexo No. 3 del expediente, que dan cuenta de que los problemas que confrontó el **CND** para la recuperación del **SIN** se debió entre otras cosas, al hecho de que **algunas subestaciones de las empresas distribuidoras quedaron fuera de barrido y el sistema de las comunicaciones colapsó**. Adicional al hecho, de que **la falta de personal técnico en algunas de las subestaciones impidió la ejecución manual de la operación de los interruptores solicitada por el CND o de los Centros de Despachos de las distribuidoras**. La falta de acción por las razones argumentadas, pudieron en su momento, contravenir las disposiciones del Reglamento de Operación de Operación antes citadas. Veamos por separado la responsabilidad derivada del análisis efectuado por la **ASEP** que le corresponde a cada empresa distribuidora.

CENTRO NACIONAL DE DESPACHO.

...
 19.172 Es un conjunto de acciones y elementos que deben estar sincronizados para que si el **SIN** colapsa, el tiempo de recuperación del mismo sea el menor posible.

19.173 El **CND**, además de operar diariamente el **SIN**, debe verificar y probar que todos los elementos necesarios para el recobro exitoso del **SIN** después de un colapso, estén disponibles en caso de que ocurra

igual situación. Tener la certeza de que las comunicaciones funcionen en caso de un apagón nacional, así como de procurar que se tenga una comunicación efectiva con los operadores de los otros países a los cuales estamos interconectados y con el Ente Operador Regional.

19.174 La verificación periódica mediante pruebas en sitio de que los generadores pueden arrancar en negro y que efectivamente lo realicen, y que **ETESA** pueda movilizar a su personal a las subestaciones de 230 kV y 115 kV del **SIN**, manteniendo una efectiva comunicación telefónica o radial, son responsabilidad del **CND**. Lo anterior provocó que el tiempo de recobro del sistema fuese mucho mayor.

19.175 Todo esto es parte de la obligación que tiene el **CND** para lograr que el **SIN** se restablezca en forma completa, segura y confiable, tal como dispone la norma NDE.1.4 del Reglamento de Operación.

...

19.177 Al respecto, debemos aclararle al letrado que el Reglamento de Transmisión dispone en los artículos 93 y 94 los límites de tensión permisible después de ocurrida una contingencia, e inclusive el artículo 94 limita las más severas a una duración no mayor de un (1) minuto, posterior a la ocurrencia de la contingencia.

...

19.181 Lo vertido por el perito en su deposición de líneas anteriores, explica de manera clara lo dicho por el experto a foja 437 de su informe, cuando explica que el personal de operaciones del **CND** omitió algunas acciones que pudieron haber evitado el colapso total del sistema.

...

19.183 Por todo lo anterior, la **ASEP** determina que el **CND** infringió normas vigentes en materia de electricidad..." (Cfr. fojas 69-73 del expediente judicial).

Tal como se observa, la actora no logró desvirtuar o explicar las razones del por qué las **subestaciones de Boquerón 3 y Veladero no respondieron al barrido**, ni los motivos por los cuales no contaba con el personal para acudir a las mismas (Cfr. fojas 69-71 del expediente judicial).

Visto lo anterior, este Despacho es de la opinión que los resultados de las pruebas aducidas por la defensa de la **Empresa de de Transmisión Eléctrica**,

S.A., no desvinculan de responsabilidad a la actora por lo ocurrido el día 25 de febrero de 2013, razón ésta, que motivó a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, indicar en la Resolución atacada de ilegal lo siguiente:

“19.169 Todo lo anterior permite concluir a la ASEP, que en los momentos críticos del SIN, la empresa ETESA no contó con personal a tiempo en las subestaciones que comprometieron su responsabilidad, incurriendo en una infracción a normas vigentes en materia de electricidad, específicamente las imputadas en el Pliego de Cargos a fojas 726 y 727 del expediente administrativo sancionador” (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

Producto de lo revelado en la etapa probatoria que se desarrolló en la instancia administrativa, se concluyó que la **Empresa de de Transmisión Eléctrica, S.A., sí incurrió en una falta de idoneidad técnica en sus equipos**, la cual era necesaria para ejecutar las acciones de barrido tendientes al restablecimiento del servicio público de electricidad a nivel nacional, denominado Sistema Integrado Nacional (SIN) que, a su vez, tuvo repercusiones internacionales, incluso no contó con el personal para solucionar tal situación.

Ligado a lo anterior, esta Procuraduría desea dejar consignada, de forma clara, que a la empresa generadora demandante no se le sancionó producto de la interrupción del servicio de energía eléctrica a nivel nacional e internacional provocado por el incendio que se suscitó el 25 de febrero de 2013, **sino porque, cito: “Tal como se expuso en la Resolución AN No. 11009-CS de 6 de marzo de 2017, la responsabilidad de mantener las servidumbres de las líneas eléctricas de transmisión libre de riesgos para las mismas, o sea que no existan siembras que puedan poner en peligro las líneas, es responsabilidad única y exclusivamente de la empresa ETESA”** (La negrita es de esta Procuraduría) (Cfr. foja 94 del expediente judicial).

Así mismo, se acreditó que: **“Si bien durante la investigación realizada quedó establecido que el incendio fue un hecho aislado, es decir fuera del**

control de la propia azucarera provocado por un tercero, la empresa de transmisión mantiene un grado de responsabilidad por lo ocurrido, al permitir que debajo de la servidumbre donde se encuentran las líneas de transmisión existe este tipo de producto (La negrita es nuestra y el subrayado es de la demandada) (Cfr. foja 94 del expediente judicial).

Por lo expuesto, debemos afirmar que **carece de veracidad lo afirmado por la actora** cuando sostiene que las acciones de barrido no pudieron ser ejecutadas por la falta de idoneidad técnica de sus equipos, por tratarse de situaciones fuera de su control; y que, como resultado de ello, se configura la eximencia de responsabilidad conocida como fuerza mayor.

Lo anterior, fue **analizado en la resolución confirmatoria**, cuando indica que:

“14.65 Sobre el argumento emitido por el recurrente de que el ‘tiempo adecuado’ debe ser ponderado por la ASEP para medir la responsabilidad de su representada, tal ponderación fue realizada, detectándose el incumplimiento por parte del personal de **ETESA**, de lo normado en el literal ‘a’ del numeral 17 del artículo NDE.1.6 del Reglamento de Operación, que dispone que al momento de declararse el código negro, el personal de los agentes del mercado, despachadores, y operadores y despachadores del SIN, debe asistir a las subestaciones eléctricas 230KV y 15 KV a fin de verificar el estado de los equipos bajo su responsabilidad.

14.66 Tal incumplimiento se evidenció de la siguiente manera:

A las 14:50 el CND declaró el código amarillo.

A las 15:33 el personal del CND declaró de (sic) código negro.

En las grabaciones correspondientes a las frecuencias de mercado se identificó que en las numeradas como: 153944 (entiéndase las 15:39:44), y la 154046 (entiéndase las: 15:40:46) el personal de **ETESA** pregunta si se debe enviar personal a la subestación de Boquerón 3, siendo que ya el CND había emitido la declaratoria de Código Negro. (Foja 187)

A las 16:09 el personal del CND solicita una realización de maniobra en la subestación de Boquerón 3.

14.67...podemos resaltar que a foja 1352 del Anexo III contentivo del Informe Final del Evento ocurrido el 25 de febrero de 2013, se hizo constar que la Subestación de Boquerón 3 estaba fuera de barrido, es decir no mantenía comunicación con el sistema SCADA, impidiendo que el CND pudiera ejecutar una maniobra, a pesar que tal como se hizo constar en el documento técnico, ya se había solicitado personal en esa subestación.

14.68 No obstante este inconveniente, consta en la foja 1352 del Informe final del evento, que como medida alternativa para el restablecimiento del **SIN**, y ante la ausencia de personal en la Subestación de Boquerón 3 para el cierre del interruptor 23M12 que permitiera continuar con las acciones de recobro, el CND le solicita a las **16:09 horas** al Instituto Costarricense de Energía (ICE), el cierre de los interruptores del enlace de interconexión 230-25 (subestación Veladero-subestación Río Claro) en el extremo de la subestación Río Claro.

14.69 No es hasta las **16:21** que el personal de **ETESA** se reporta en la Subestación Boquerón 3, y puede en ese momento el **CND** solicitar a la empresa el cierre del interruptor 23M12, asociados a las líneas de transmisión 230-09B y 230-9A.

14.70 Este inconveniente no puede ser tratado con la superficialidad que pretende el recurrente, por cuanto no debe perder de vista, que desde que se declaró el código amarillo, el sistema entró en una inestabilidad, hasta que se produjo el apagón que duró cuatro (4) horas y diez (10) minutos. Con esto la ASEP le resalta al recurrente, que no solo los inconvenientes de barrido, sino también la ausencia de personal en las subestaciones contribuyó a que el tiempo para el recobro de SIN se extendiera de la manera en que se dio.

14.71 En cuanto al argumento de que ya el personal se encontraba en la subestación Veladero desde antes del evento, al revisar el Informe final elaborado por el Grupo de Seguridad Operativa de la Gerencia de Operaciones del **CND** se estableció a foja 1352, que se solicitó al personal en esa Subestación el cierre de los interruptores 23M102 y 23B102, lo cual efectivamente indica que si contaba con personal en la subestación, no obstante para el caso de la Subestación de Boquerón 3, no sucedió lo mismo" (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

Ello queda evidenciado, en la parte resolutive del acto acusado objeto de reparo, que dice:

"RESUELVE:

...
OCTAVO: SANCIONAR a la **EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A.** con una multa por la suma de **DOSCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.250,000.00)** por infringir el numeral 9 del artículo 139 del Texto Único de la Ley 6 del 3 de febrero de 1997, que dispone como infracción, 'El incumplimiento de las normas en materia de electricidad', específicamente el artículo 23 del Reglamento de Transmisión aprobado por la Resolución JUD-5216 de 14 de abril de 2005 y sus modificaciones; el numeral 2, el literal 'a' del Numeral 7 de la norma NDE.1.6 del Reglamento de Operación, y la norma NIS.1.1 del Reglamento de Operación aprobado por medio de la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones.

...
DÉCIMO: SANCIONAR al **CENTRO NACIONAL DE DESPACHO**, dependencia de la **EMPRESA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA, S.A.** con una multa por la suma de **QUINIENTOS MIL BALBOAS (B/.500,000.00)** por infringir el numeral 9 del artículo 139 del Texto Único de la Ley 6 del 3 de febrero de 1997, que dispone como infracción, 'El incumplimiento de las normas en materia de electricidad', específicamente las normas NDE 1.4 y MDP 3.1 del Reglamento de Operación aprobado mediante la Resolución No. JD-947 de 10 de agosto de 1998 y sus modificaciones, y **EXONERAR** de responsabilidad por el incumplimiento a las normas, MDP.3.4 y LA MDP.3.5." (Cfr. foja 75 del expediente judicial).

Lo anterior obedece a que, si bien es cierto, se produjo un incendio que trajo como consecuencia la apertura de los circuitos 230-12, 230-13, 230-3B y 230-4B, en el cañaveral sembrado en la servidumbre donde se encuentran instaladas las torres de transmisión que soportan esos circuitos; no es menos cierto que, producto del apagón o Evento 325, se dieron otros eventos asociados al colapso del Sistema Interconectado Nacional (SIN), y que cuando el **Centro Nacional de Despacho (CND)**, intentó realizar las maniobras de restablecimiento, con la participación de la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, no tuvo repuesta satisfactoria (Cfr. fojas 69-17 del expediente administrativo).

Como ejemplo de las maniobras que intentó ejecutar el Centro Nacional de Despacho (CND) tenemos la solicitud que efectuó al personal de las subestaciones en Veladero para el cierre de los interruptores 23M102 y 23B102, pero no se logró *“ni desde la remota del CND (por estar fuera de barrido) ni desde la subestación (maniobras en campo), por lo cual al CND no le es posible energizar la línea de transmisión 230-25”* (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

En este escenario, vale la pena destacar que a foja 422 del Tomo II, el perito contratado por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, señaló que: *“durante el proceso de recuperación del sistema interconectado nacional a través de la interconexión con el ICE, se suscitaron dos problemas importantes porque estos incidieron en el tiempo de recuperación. Uno fue que algunas subestaciones de ETESA no se podían comandar desde el CND porque el sistema de comunicaciones en las subestaciones colapso (sic) y quedaron fuera de barrido. Igual pasó con las subestaciones de EDEMET-EDECHI en Chiriquí y Provincias Centrales. Esto llevó al problema dos, que fue la falta de personal técnico en algunas subestaciones para comandar manualmente la operación de los interruptores a solicitud del CND o de los Centros de Despacho de las distribuidoras”* (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

De lo anterior, resulta claro que la pérdida de barrido de las subestaciones eléctricas, durante la ocurrencia del apagón total estuvo ligada a la pérdida de los canales de comunicaciones que en muchos casos son suministrados por terceros, pero esto no exime a la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, del cumplimiento a la normativa; ya que en un evento como el ocurrido el día 25 de febrero de 2013, **es donde puede medirse la confiabilidad de los equipos necesarios y el personal, que permitan garantizar que el proceso para recobro del Sistema Interconectado Nacional (SIN), sea exitoso,**

en el menor tiempo posible, sin causar la mayor perturbación y alteración del servicio público de electricidad, hecho que no ocurrió.

Por otro lado, las disposiciones a las que alude la parte resolutive del acto acusado que ocupa nuestra atención, disponen lo siguiente:

TEXTO ÚNICO DE LA LEY 6 DE 1997

“Artículo 139. Infracciones. Constituyen infracciones a lo establecido en esta Ley, por parte de los prestadores o de los clientes, además, de las contempladas expresamente en otras disposiciones de esta Ley, las siguientes:

...
9. El incumplimiento de las normas vigentes en materia de electricidad.”

REGLAMENTO DE OPERACIÓN

“(NDE.1.6) ‘Todos los equipos involucrados en la operación de restablecimiento deben operar en forma adecuada.’

...” (Cfr. foja 96 del expediente judicial).

En atención a lo explicado, para esta Procuraduría también resulta evidente que **en el proceso bajo análisis no se ha vulnerado el debido proceso**, pues en la vía gubernativa se le permitió a la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, refutar las pruebas presentadas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, así como aportar las que a bien tuviera para una adecuada defensa.

Recordemos además, que la Resolución confirmatoria, objeto de análisis, a los efectos de la multa aplicada al accionante, dice:

“14.87 En cuanto al monto de la multa impuesta en la Resolución AN No.1109-CS (sic) de 6 de marzo de 2017, la misma fue aplicada tomando en consideración la gravedad y perturbación y alteración del servicio público, que dentro del presente caso fue de cuatro (4) horas y diez (10) minutos” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 97 del expediente judicial).

De lo anterior, resulta evidente que a la **Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.**, se le impuso una multa cónsona con los hechos acaecidos el 25 de febrero de 2013.

Sobre la base de las consideraciones de hecho y de Derecho antes expuestas, podemos concluir que la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL Resolución AN 11009-CS de 6 de marzo de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos**, ni su acto confirmatorio, y pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 452-17