

RESOLUCION ADMINISTRATIVA RAPS - ANH - DJ N° 0063/2015

La Paz, 18 de diciembre de 2015

VISTOS:

El Auto de fecha 05 de septiembre de 2006, la Resolución Administrativa SSDH No. 1710/2006 de 27 de diciembre de 2006, el Recurso de Revocatoria interpuesto en fecha 24 de enero de 2007, la Resolución Administrativa SSDH No. 0418/2007 de 23 de abril de 2007, el Recurso Jerárquico interpuesto el 11 de mayo de 2007, la Resolución Administrativa No. 1468 de 13 de septiembre de 2007, la Sentencia N° 305/2014 de 07 de octubre de 2014, las normas sectoriales y;

CONSIDERANDO:

Que mediante Auto de fecha 05 de septiembre de 2006 (notificado el 12 de septiembre de 2006), la entonces Superintendencia de Hidrocarburos formuló cargos contra la empresa Estación de Servicio PALMASOLA por supuesta infracción al artículo 6 del Reglamento de Calidad de Carburantes y Lubricantes aprobado mediante Decreto Supremo No. 26276 de 05 de agosto de 2001, es decir por comercializar carburantes incumpliendo especificaciones de calidad.

Que a través de Resolución Administrativa SSDH N° 1710/2006 de 27 de diciembre de 2006, se resolvió declarar probado el cargo formulado mediante Auto de fecha 05 de septiembre de 2006, por infracción al artículo 6 del Reglamento de Calidad de Carburantes y Lubricantes, aprobado por Decreto Supremo No. 26276.

Que en consecuencia, la citada Resolución Administrativa en su resuelve Segundo, dispuso la revocatoria de la Licencia de Operación de la Estación de Servicio PALMASOLA, al haberse establecido que el producto que comercializó incumple las especificaciones de calidad establecidas en el Anexo A del Reglamento de Calidad de Carburantes y Lubricantes aprobado mediante Decreto Supremo No. 26276.

Que la referida Resolución fue notificada a la Estación de Servicio PALMASOLA, en fecha 11 de enero de 2007.

Que a través de memorial presentado el 24 de enero de 2007, la empresa Estación de Servicio PALMASOLA interpuso Recurso de Revocatoria contra la Resolución Administrativa SSDH No. 1710/2006.

Que el 23 de abril de 2007, se emitió la Resolución Administrativa SSDH N° 0418/2007, por la que se resolvió rechazar el Recurso de Revocatoria interpuesto por la Estación de Servicio PALMASOLA, contra la Resolución Administrativa SSDH N° 1710/2006 de 27 de diciembre de 2006 y en consecuencia, confirmar la misma de manera íntegra.

Que mediante memorial presentado el 11 de mayo de 2007, la Estación de Servicio PALMASOLA, interpuso Recurso Jerárquico contra la Resolución Administrativa SSDH No. 0418/2007 de 23 de abril de 2007.

Que mediante Resolución Administrativa No. 1468 de 13 de septiembre de 2007, la entonces Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial, resolvió confirmar la Resolución Administrativa SSDH No. 0418/2007 de 23 de abril de 2007, y en su mérito la Resolución Administrativa SSH No. 01710/2007 de 27 de diciembre de 2006;

siendo legalmente notificada a la empresa Estación de Servicio PALMASOLA, en fecha 19 de septiembre de 2007.

Que en atención a la demanda contencioso administrativa presentada contra la Resolución Administrativa SSDH No. 0418/2007, por la empresa Estación de Servicio PALMASOLA, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, emitió la Sentencia N° 305/2014 de 17 de octubre de 2014, a través de la cual, resolvió lo siguiente:

*“(…) declara **PROBADA** demanda contenciosa administrativa, interpuesta por la Estación de Servicio Palmasola contra la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial (SG SIRESE), actualmente Ministerio de Hidrocarburos y Energía, revoca la Resolución Administrativa N° 1468 emitida el 13 de septiembre de 2007 por la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial, y anula las Resoluciones Administrativas SSDH 0418/2007 de 23 de abril de 2007 y SSDH 1710/2006 de 27 de diciembre de 2006, ambas de la Superintendencia de Hidrocarburos, y dispone que se pronuncie una nueva resolución que guarde congruencia con los cargos formulados”.* (el subrayado nos pertenece)

Que en fecha 26 de noviembre de 2015, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, mediante Carta MHE – 9238 – DGCF -0195 de 25 de noviembre de 2015, puso en conocimiento de esta entidad reguladora, la Sentencia N° 305/2014 de 17 de octubre de 2014, para su cumplimiento.

CONSIDERANDO:

Que en cuanto al derecho vigente y aplicable que fundamenta el presente acto administrativo, el inciso a) del artículo 25 de la Ley N° 3058 de 17 de mayo de 2005, concordante con el artículo 1 y los incisos a), d), g), h) y k) del artículo 10 de la Ley N° 1600 de 28 de octubre de 1994 y con la parte final de los artículo 2 y 5 del Reglamento para Construcción y Operación de Estaciones de Servicio de Combustibles Líquidos aprobado mediante Decreto Supremo N° 24721 de 23 de julio de 1997, establece que la ANH cuenta entre sus atribuciones, con las de cumplir y hacer cumplir las normas legales sectoriales regulatorias y sus reglamentos, vigilar la correcta prestación de los servicios por parte de las empresas reguladas, proteger los derechos de los consumidores, conocer y procesar las denuncias y reclamos presentados respecto a actividades bajo jurisdicción del Sistema de Regulación Sectorial, velar por el cumplimiento de los derechos y obligaciones de las entidades sujetas a su competencia y aplicar sanciones en los casos previstos por las normas legales sectoriales.

CONSIDERANDO

Que de forma previa al análisis de los argumentos y pruebas presentadas por la empresa Estación de Servicio PALMASOLA (en adelante la Empresa), los actuados cursantes en el expediente administrativo, y en observancia a lo dispuesto por el Tribunal de Supremo de Justicia mediante Sentencia N° 305/2014 de 17 de octubre de 2014, es pertinente hacer referencia a las siguientes disposiciones normativas y precedentes constitucionales.

Que la Constitución Política del Estado en su artículo 115, parágrafo II, establece que: *“El Estado garantiza el derecho al **debido proceso**, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.”*

Que el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia N° 0042/2004 de 22/04/2004, definió al debido proceso como el derecho que tiene todo encausado a ser oído y juzgado

con las **debidas garantías** por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, instituido con anterioridad al hecho y dentro de los márgenes de tiempo establecidos por ley.

Que en observancia a los principios que rigen el procedimiento administrativo, la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, a través de su artículo 73, prevé como principio general del procedimiento sancionador (o garantía procesal), al *Principio de Tipicidad*, según el cual son infracciones administrativas las acciones u omisiones expresamente definidas en las leyes y disposiciones reglamentarias, y que solo podrán imponerse aquellas sanciones administrativas expresamente establecidas en las leyes y disposiciones reglamentarias.

Que en ese sentido, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia N° 00498/2011-R de 25 de abril de 2011, señala que: *“El proceso administrativo, debe hallarse impregnado de todos los elementos del debido proceso, que deben ser respetados en su contenido esencial, en cuanto al juez natural, legalidad formal, tipicidad y defensa irrestricta”*.

Que la misma sentencia expone que: *“La tipicidad en los procesos administrativos sancionatorios, es parte indisoluble del debido proceso, que a su vez es común al ejercicio del ius puniendi estatal, que exige que la norma mediante la cual se establece una sanción, dando lugar al nullum crimen, nulla poena sine lege, evitando la indeterminación que da lugar a la arbitrariedad. Existe una aplicación general y transversal de la legalidad como integrante del debido proceso, de cual se deriva el principio de tipicidad”*.

Que con relación a este principio, la doctrina del Derecho Administrativo Sancionador, expuesta por los autores Manuel Revollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor y Antonio M. Bueno Armijo, en su obra Derecho Administrativo Sancionador, expresa:

“(…) Doble mandato contenido en este principio de tipicidad.

El principio de tales mandatos, es la taxatividad. Se trata de una exigencia dirigida al legislador y al poder reglamentario y según la cual han de configurarse las leyes sancionadoras, llevando a cabo el máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

Esta exigencia, implica dotar de un contenido propio al principio de tipicidad frente al principio de reserva de ley. En efecto, la reserva de ley se cumple con la simple previsión de las infracciones y sanciones en una norma con rango de ley, pero para la tipicidad se requiere al más: una descripción suficiente de las conductas tipificadas como infracción y de las sanciones que les corresponden en cada caso.

(…) junto a esta exigencia de la taxatividad o predeterminación dirigida a los “redactores” de las normas sancionadoras, existe un segundo mandato derivado del principio de “tipicidad en sentido estricto”, que impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora.

Es decir, el principio de tipicidad en sentido estricto exige que “la Administración, en ejercicio de su potestad sancionadora, identifique el fundamento legal de la sanción

*impuesta en cada resolución sancionadora”, con lo que se impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de la frontera que demarca la norma sancionadora”. De este modo se obliga a que **la Administración realice una operación de subsunción caso por caso, indicando en qué norma se encuentra tipificada la infracción y motivando por qué los hechos son constitutivos de esta infracción y por qué a tales hechos corresponde la sanción que se impone. El ámbito propio de este principio, por tanto, será el de la interpretación de la norma sancionadora***”.

Que por otra parte, es pertinente considerar el precedente vinculante y obligatorio establecido en la Sentencia Constitucional 0037/2012 de 26 de marzo de 2012, dictada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, referido al principio o garantía de congruencia, que expone:

*“La **congruencia** como elemento del **debido proceso**, debe ser comprendida desde dos ámbitos de acción, de un lado, **dentro de cualquier proceso como unidad**, delimitando las actuaciones de las partes procesales como del órgano jurisdiccional o administrativo; y de otro, en cuanto a la **estructura misma de las resoluciones**, situación esta última que involucra la exigencia de que, en dicho fallo, se absuelvan todos los aspectos puestos a consideración del juzgador de manera coherente y que además de ello, se establezca una relación entre los argumentos expuestos por las partes, los fundamentos argüidos por el juzgador donde se incluirá la base normativa, y la parte resolutive **que deberá responder o ser el resultado del problema jurídico, analizado y considerado por dicha autoridad**.*

Que de la consideración del marco normativo, precedentes constitucionales y conceptos doctrinales, anotados anteriormente, se establecen las siguientes conclusiones:

Que la formulación del cargo, según Auto de 05 de septiembre de 2006, responde a la presunta existencia de indicios de contravención o infracción por parte de la Empresa, a lo previsto en el artículo 6 del Reglamento de Calidad de Carburantes y Lubricantes aprobado por Decreto Supremo N°26276 de 05 de agosto de 2001, el cual, dispone:

*“Queda expresamente prohibida **la realización de cualquier acto o actividad especificados en el artículo 3 del presente Reglamento sobre carburantes y lubricantes que no cumplan con las especificaciones de calidad indicadas en los Anexos A y B del presente Reglamento, sea para consumo propio o comercialización en el mercado interno**.*

Los infractores serán pasibles a las sanciones y penalidades previstas en las normas legales sectoriales y en el presente Reglamento, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran derivar de sus actos u omisiones”.

Que al respecto corresponde señalar que el artículo 3 del citado Reglamento de Calidad de Carburantes y Lubricantes (en adelante el Reglamento), detalla las siguientes actividades: “a) **Refinación, producción, importación, distribución, reciclaje, unidades de proceso (platforming, isomerización, cracking, blending y otros), comercialización de lubricantes y/o carburantes;** b) **Comercialización de gas licuado de petróleo (GLP)**”.

Que por otra parte, es importante puntualizar que el referido Auto de 05 de septiembre de 2006 (Auto de Cargo), no solo dispone la formulación de cargos por supuesta infracción al artículo 6 del Reglamento, sino también establece como marco normativo sustentador del cargo también lo previsto en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 26821 de 25 de octubre de 2002, que modifica el artículo 69 del Reglamento para la Construcción y Operación de

Estaciones de Servicio de Combustibles Líquidos aprobado por Decreto Supremo N° 24721, que establece que:

“(...) La Superintendencia sancionará a la Empresa con la Revocatoria de la Licencia de operación en los siguientes casos:

- a) Violación de los precintos de los sistemas automáticos de medición que regulan los volúmenes despachados.
- b) Desvío de productos a otra estación de servicio u otra entidad.
- c) Alteración de la calidad de los carburantes comercializados”.

Que por lo señalado precedentemente, se puede observar que el administrado a momento de ser notificado con el Auto de Cargo de 05 de septiembre de 2006, tomo conocimiento del tipo imputado, el mismo que se halla compuesto no solo por la conducta antijurídica, sino también por la consecuencia jurídica que le *habría* sido prevista.

Que ahora bien, en observancia del principio constitucional del debido proceso y a los principios de congruencia y tipicidad que rigen el accionar de la administración pública, esta entidad reguladora a tiempo de realizar el análisis correspondiente para la emisión de la presente resolución, se pronunciará respecto a la comprobación o no del cargo formulado mediante Auto de 05 de septiembre de 2006, en mérito de la unidad procesal que hace al procedimiento administrativo.

Que en ese sentido, corresponde hacer referencia al análisis expresado en la Sentencia N° 305/2014 de 17 de octubre de 2014, emitida por el Tribunal Supremo de Justicia, en la cual, en lo pertinente señala:

*“(...) Se concluye también que la resolución pronunciada (haciendo referencia a la Resolución Administrativa SSDH No. 1710/2006 de 27 de diciembre de 2006) vulnera el **principio de congruencia**, porque conforme a lo señalado precedentemente, se inició el proceso por la presunta infracción del art. 6 del Reglamento de Calidad de carburantes y Lubricantes; es decir la comercialización de carburantes incumpliendo especificaciones de calidad; sin embargo, la Superintendencia de Hidrocarburos, luego de considerar que ese hecho no era concluyente, cambió el rumbo y señaló que la Estación de Servicio Palmasola, no desvirtuó la alteración efectuada en la calidad de los carburantes comercializados, así introdujo además un elemento nuevo que no fue objeto del cargo formulado el 5 de septiembre de 2006, conducta que evidentemente es diferente a la venta de combustibles que no cumple la calidad establecida y que no podía ser objeto de sanción y por tanto, **la empresa demandante no pudo ejercer su derecho a la defensa**”.* (el subrayado y las negritas, nos pertenece)

Que de lo expuesto por el Tribunal Supremo Electoral, se puede apreciar la imperiosa necesidad de observar el principio de congruencia dentro del proceso administrativo sancionador, a fin de no afectar el derecho a la defensa que le asiste constitucionalmente al administrado.

Que en ese orden, se deberá establecerse si dentro del presente proceso sancionador como *unidad*, se guardó el elemento o principio de congruencia que hace al debido proceso, y por el cual, la parte resolutive debe responder o ser resultado del problema jurídico planteado.

Que al respecto, se pudo observar que el proceso administrativo fue iniciado con la notificación con el Auto de Cargo de 05 de septiembre de 2006, el mismo que establece la conducta infractora que se le imputa y la norma sancionatoria a aplicarse en caso de ser comprobada la conducta.

Que sin embargo, de lo colegido de la misma Sentencia N° 305/2014, se puede establecer que la sanción prevista en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 26821 de 25 de octubre de 2002, que modifica el artículo 69 del reglamento de Construcción y operación de Estaciones de Servicio de Combustibles Líquidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 24721 (revocatoria de la licencia de operación), esta estrechamente ligada a las conductas de: *i)* Violación de los precintos de los sistemas automáticos de medición que regulan los volúmenes despachados, *ii)* Desvío de productos a otra estación de servicio u otra entidad, *iii)* Alteración de calidad de los carburantes comercializados; y no así a la actividad de comercialización de carburantes que no cumplen con las especificaciones de calidad.

Que de forma específica, se puede apreciar una clara diferencia entre la conducta de alterar la calidad de los carburantes, y la de comercializar carburantes que no cumplen con especificaciones de calidad; toda vez que el verbo rector para su configuración en cada caso, es distinto.

Que ese entendido, se tiene que el Auto de cargo de 05 de septiembre de 2006, presenta cierta incongruencia en cuanto a su tipificación, al formularse el cargo por la presunta comercialización de carburantes incumplimiento especificaciones de calidad (artículo 6 del reglamento), empero, establecerse como consecuencia jurídica a esa conducta (sanción), en caso de ser probada, la prevista en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 26821, sin observar que esta disposición normativa, -como se refirió en el párrafo que antecede-, corresponde a otros tipos de conductas antijurídicas.

Que en consecuencia, también se puede inferir que el Auto de Cargo también adolece del principio de tipicidad, el cual es otro elemento y garantía del debido proceso; puesto que la normativa sancionadora prevista en el Auto de cargo de 05 de septiembre de 2006, no guarda congruencia con la conducta antijurídica que se le imputa, generando al administrado una situación de indeterminación respecto a la normativa que se pretende aplicar en caso de resultar probada la conducta imputada; afectando en consecuencia su derecho a la defensa.

Que asimismo, la falta de una correcta operación de subsunción del hecho a la norma legal vigente y **aplicable**, es decir, la mala interpretación de la norma sancionadora dentro del Auto de cargo de 05 de septiembre de 2006, deriva en una violación al principio de tipicidad dentro del proceso administrativo sancionador que ocupa el presente análisis; dicha conclusión deriva del no corresponder la norma sancionadora que se pretende aplicar (artículo 2 del Decreto Supremo N° 26821) a lo previsto legalmente para la conducta que se le imputa (artículo 6 del Reglamento).

Que en ese entendido, sin entrar al análisis de los argumentos de fondo de la Empresa, se concluye que por los principios de congruencia y tipicidad que hacen al debido proceso, no es aplicable la sanción contenida en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 26821 de 25 de octubre de 2002, a la conducta imputada a la Empresa, por lo que tampoco puede ser subsumida dicha conducta al tipo especificado en el Auto de Cargo de 05 de septiembre de 2006, toda vez, que las disposiciones normativas contenidas en el artículo 6 del Reglamento y el artículo 2 del Decreto Supremo N° 26821 de 25 de octubre de 2002, no guardan congruencia, ni conforman una tipificación legal, afectando el

derecho a la defensa del administrado; consecuentemente, corresponde declarar improbadamente el cargo formulado mediante Auto de 05 de septiembre de 2006, contra la Empresa.

POR TANTO:

El Director Ejecutivo a.i. de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en ejercicio de las facultades y atribuciones establecidas por Ley, en nombre y representación del Estado Plurinacional de Bolivia,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **IMPROBADO** el cargo formulado mediante Auto de fecha 05 de septiembre de 2006, contra la empresa Estación de Servicio PALMASOLA.

SEGUNDO.- Notifíquese por cedula a la la empresa Estación de Servicio PALMASOLA, y sea en forma prevista por el inciso b) del artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 2341, aprobado por Decreto Supremo N° 27172 de 15 de septiembre de 2003.

Regístrese, Notifíquese y Archívese.



Ing. Gary Medrano Villamor.MBA.
DIRECTOR EJECUTIVO a.i.
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS



Sandra Leyton Vela
DIREC. GRA JURIDICA
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

Ing. Paola Velez Paz
PROFESORAL DE PROCESOS SANITARIOS
DIRECCION JURIDICA
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

