

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RAPS-ANH-DJ N° 0227/2016

La Paz, 27 de junio de 2016

VISTOS:

El Auto de Cargo de 11 de marzo de 2011 (en adelante el Auto), emitido por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (en adelante la ANH), los antecedentes del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (en adelante YPFB); las disposiciones normativas aplicables y:

CONSIDERANDO:

Que la Regional de Redes de Gas de Chuquisaca de YPFB, mediante Informe ALRGDCH-121/2010 de, de 05 de noviembre de 2010, señala: "(...) Los usuarios de la localidad de Camargo que hasta la fecha tiene un registro en este Despacho aproximadamente el 60% tiene contrato suscrito y firmado con Y.P.F.B. Redes de Gas y Ductos Chuquisaca tal como se acredita con la documentación adjunta, quedando un saldo de aproximadamente el 40% en la que falta la firma del usuario, no obstante que ya se tiene elaborado su respectivo contrato, que seguramente la regularización con estos usuarios faltantes se efectuará una vez que se comisione al personal de esta regional con destino a la Localidad de Camargo (...) En la ciudad de Sucre es evidente que existen usuarios de esta gestión que aún falta la firma en sus respectivos Contratos los cuales se están regularizando adecuadamente. También es evidente que los usuarios de Categoría Domestica aún no tiene copia de su Contrato, esto se debe a: Que existen muchos Contratos Domésticos pre impresos que aún falta la firma del Gerente Nacional de Redes de Gas y Ductos, que por situaciones que se encuentra en la ciudad de La Paz, es dificultoso hacerle firmar, no obstante que estos contratos se hallan firmados por los usuarios. También existen usuarios que si bien tienen su contrato elaborado aún no fueron firmados por ellos, porque falta suministrarles gas natural, obviamente el usuario si antes tener la certeza de que se le dé flujo de gas se rehúsan a firmar los mismos. (...)".

Que la ANH dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra YPFB, mediante Auto de 11 de marzo de 2011, por "(...) ser presunta responsable de contravenir el artículo 49 del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Redes, aprobado por Decreto Supremo N° 28291 de 11 de agosto de 2005, por otorgar provisión del servicio de gas natural a los Usuarios de la Categoría Doméstica en la ciudad de Sucre del Departamento de Chuquisaca, sin haber suscrito Contratos de Suministro, y por cometer presuntamente la infracción prevista en el inciso I) del artículo 103 del citado Reglamento de Distribución de Gas Natural por Redes".

Que con el Auto, se notificó a YPFB mediante diligencia de fecha 07 de abril de 2011, para que en el plazo de diez días hábiles computables desde el día siguiente hábil a su notificación, conteste y produzca la prueba de descargo que considere pertinente, a fin de que ésta pueda ejercer de forma amplia e irrestricta su derecho a la defensa.

Que en merito al citado Auto, notificado el 07 de abril de 2011, YPFB presentó sus descargos a través de memorial recepcionado en fecha 21 de abril de 2011, adjuntando documentación de respaldo a sus fundamentos.

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RAPS-ANH-DJ N° 0227/2016

La Paz, 27 de junio de 2016

Que a efectos del presente análisis, corresponde citar algunos fundamentos contenidos en el memorial presentado el 21 de abril de 2011 por YPFB, como sigue:

- *“Ausencia de investigación previa.*
(...) La realización de la investigación que prevé la norma, hubiera sido fundamental para la búsqueda de la verdad material y la producción de las pruebas sustentadoras, que en el Derecho Administrativo corresponde obligatoriamente a la Administración, mucho más si dentro de un Procedimiento Sancionador que lleva como título: “Investigación a Denuncia o de Oficio” y que de haberse desarrollado habría concluido en aspectos diferentes y no los contradictorios e incongruentes en el Auto”.
- *“Contradicción en Tipificación de Normas infringidas y Ausencia de Elementos Esenciales del Acto Administrativo.*
(...) De acuerdo a los fundamentos establecidos en el Auto de cargo se tiene que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (en adelante ANH) evidenció indicios de que Y.P.F.B. “... estaría contraviniendo el artículo 49 del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Redes, aprobado por Decreto Supremo N° 28291 de 11 de agosto de 2005, puesto que sin haber suscrito aún Contratos de Suministro en Sucre, estaría otorgando provisión del servicio de gas natural a los usuarios de la Categoría Domestica...”.
Lo anterior, hizo inferir a la institución reguladora que “Y.P.F.B. estaría cometiendo la infracción prevista en el inciso I) del artículo 103 del citado Reglamento de Distribución de Gas Natural por Redes”, es decir: “Negarse a suscribir los contratos de suministro dentro de las áreas de Concesión”, lo cual de ser evidente y declarar probados los cargos amerita una sanción gravísima a Y.P.F.B. que representa el promedio mensual de los últimos tres meses del Margen de Ingresos de Distribución multiplicado por 6%!!.
En conclusión tenemos, siguiendo el razonamiento y los fundamentos de la ANH, que Y.P.F.B. estuviera supuestamente suministrando gas natural a usuarios domésticos, aún sin contrato, y que por ese hecho debe ser sancionada por: Negarse a suscribir contratos de suministro!
Lo anteriormente señalado, demuestra una incongruencia y contradicción total entre los hechos, la presunta norma infringida y la sanción a ser aplicada es decir, razonable y jurídicamente no es posible que el hecho de que un posible suministro de gas, inclusive sin contrato, deba ser considerado como negativa a suscribir contrato de suministro.
(...) es claro que el trámite de regularización de suscripción de contratos elaborados en la ciudad de Sucre, tampoco puede ser considerada como una infracción que amerite la aplicación de la sanción establecida en el inciso I) del artículo 103 del Reglamento, es decir, por: “Negarse a suscribir los contratos de suministro dentro de las áreas de Concesión ...” y sancionar en consecuencia a Y.P.F.B. con una multa que corresponde al 6% sobre el Margen de ingresos de Distribución del promedio mensual de los últimos tres meses”.

Que asimismo, esta entidad reguladora a fin de contar con más elementos de convicción, abrió termino probatorio de veinte (20) días hábiles administrativos, mediante Auto de fecha 05 de mayo de 2011, el mismo que fue notificado el 18 de mayo de 2011.

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RAPS-ANH-DJ N° 0227/2016

La Paz, 27 de junio de 2016

Que no habiendo sido presentadas más pruebas de descargo por parte de YPFB, mediante Auto de 28 de agosto de 2014, se dispuso la clausura del periodo probatorio; el cual fue legalmente notificado el 06 de octubre de 2014.

CONSIDERANDO:

Que conforme establecen los incisos g) y k) del Artículo 25 de la Ley de Hidrocarburos N° 3058, de 17 de mayo de 2005, son atribuciones del ente regulador: *“Velar por el cumplimiento de los derechos y obligaciones de las entidades sujetas a su competencia”*; y, *“Aplicar las sanciones económicas y Técnicas administrativas de acuerdo a normas y Reglamentos”*, respectivamente.

Que el Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172 de 15 de septiembre de 2003, prevé en su Artículo 76 que el Procedimiento Administrativo Sancionador puede ser iniciado de oficio cuando se considere que pueda existir infracción a las normas legales, reglamentarias o contractuales vigentes en los sectores regulados por el Sistema de Regulación Sectorial.

Que de acuerdo al Principio de “Sometimiento Pleno a La Ley”, señalado en el inciso c) del Artículo 4 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, de 23 de abril de 2002, se asegura a los administrados el debido proceso que involucra el ejercicio amplio e irrestricto del derecho a la defensa, a través de la presentación de descargos, pruebas e incluso formulación de alegatos, si el caso lo amerita, a fin de lograr una resolución fundada en los hechos y antecedentes que sirvan de causa y en el derecho aplicable.

CONSIDERANDO:

Que de forma previa al análisis de los argumentos y pruebas presentadas por YPFB y los actuados cursantes en el expediente administrativo, 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.

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RAPS-ANH-DJ N° 0227/2016

La Paz, 27 de junio de 2016

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:

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

Que el Auto de formulación de cargos de 11 de marzo de 2011, en su parte considerativa hace referencia a lo establecido en el artículo 49 del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Redes (en adelante el Reglamento), respecto a la *obligación del concesionario* de atender los requerimientos de provisión de servicio de gas natural a los usuarios, previo llenado de un formulario de solicitud y suscripción del contrato de suministro.

Que en la misma parte considerativa del citado Auto de formulación de cargos de 11 de marzo de 2011, se expone lo previsto en el inciso l) del artículo 103 del Reglamento, el cual establece una sanción en caso de que el concesionario se *niegue* a suscribir contratos de suministro.

Que en relación a lo expuesto en la parte considerativa del Auto de formulación de cargos de 11 de marzo de 2011, el numeral Primero de su parte dispositiva, señala: **“(...) Formular cargo contra la empresa YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS, por ser presunta responsable de contravenir el artículo 49 del Reglamento**

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RAPS-ANH-DJ N° 0227/2016

La Paz, 27 de junio de 2016

de Distribución de Gas Natural por Redes, aprobado por Decreto Supremo N° 28291 de 11 de agosto de 2005, por otorgar provisión del servicio de gas natural a los Usuarios de la Categoría Doméstica en la ciudad de Sucre del Departamento de Chuquisaca, sin haber suscrito Contratos de Suministro, y por cometer presuntamente la infracción prevista en el inciso l) del artículo 103 del citado Reglamento de Distribución de Gas Natural por Redes”.

Que ahora bien, del análisis de lo previsto en el Auto de formulación de cargos de 11 de marzo de 2011, se tiene que a través de éste, primeramente se imputó a YPFB el incumplimiento de lo establecido en el artículo 49 del Reglamento, es decir la atención de los requerimientos de provisión de gas natural a usuarios, sin previa suscripción de contrato de suministro; toda vez que según los antecedentes contenidos en el expediente administrativo, existirían usuarios que habría recibido el servicio de suministro de gas natural sin previa firma del contrato por las partes.

Que respecto a la citada imputación, se puede concluir que dentro del Reglamento no se halla prevista ninguna sanción al incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 49 del mismo Reglamento; consiguientemente, el procedimiento administrativo iniciado mediante el Auto de formulación de cargo de 11 de marzo de 2011, en cuanto a referida imputación, viola el principio de tipicidad previsto en el artículo 73 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, al imputársele al administrado un incumplimiento al cual no se le ha previsto una sanción expresa.

Que por otra parte, se pudo observar que dentro del Auto de formulación de cargos de 11 de marzo de 2011, también se imputó a YPFB la infracción prevista en el inciso l) del artículo 103 del Reglamento, al respecto es necesario citar textualmente la citada previsión, como sigue:

“Los Concesionarios serán sancionados por la Superintendencia por cometer Infracciones señaladas a continuación, en base al promedio mensual calculado sobre el Margen de Ingresos de Distribución de los últimos tres meses, multiplicado por el porcentaje de penalización: (...)

l) Negarse a suscribir los contratos de suministros dentro de las áreas de Concesión, será sancionado con el 6% la primera vez y con 15% la segunda vez”.

Que ahora bien, en observancia del principio constitucional del debido proceso y el principio de *tipicidad* que rige el accionar de la administración pública, esta entidad reguladora deberá analizar si la conducta del administrado se subsume específicamente al tipo imputado (el citado en el párrafo que antecede).

Que al respecto, del estudio de la documentación inserta en el expediente administrativo y la remitida por YPFB, se tiene que, si bien habrían contratos no firmados por el concesionario, esto no es prueba de que YPFB se haya *negado* a suscribirlos, por lo que su conducta de YPFB no podría ser subsumida de forma cabal y específica a la infracción tipificada en el inciso l) del artículo 103 del Reglamento.

Que por todo lo señalado, de la relación de hechos y del derecho aplicable, se concluye que no se identificó fundamento legal para la imposición de sanción alguna a YPFB, por

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RAPS-ANH-DJ N° 0227/2016

La Paz, 27 de junio de 2016

cuanto a tiempo de subsumir la conducta de YPFB a la normativa sancionatoria que se le imputa, se tiene que los fundamentos que motivaron el Auto de formulación de cargos de 11 de marzo de 2011, no fueron probados.

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:

ÚNICO.- Declarar **IMPROBADO** el cargo formulado mediante Auto de fecha 11 de marzo de 2011, contra la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

Regístrese, Notifíquese y Archívese.

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

Dr. Hugo Eduardo Castedo Peinado
DIRECTOR JURIDICO
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

