



REPUBLICA DE PANAMA
ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA—SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, siete (7) de octubre de dos mil ocho (2008)

VISTOS:

La firma forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, que actúa en nombre y representación de **PETRÓLEOS DELTA, S.A.**, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 6 de 3 de febrero de 2005, expedida por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto señalado se dispuso imponer multa por la suma de Quince Mil Balboas con 00/100 (B/.15,000.00) a la empresa PETRÓLEOS DELTA, S.A., en razón de incumplimiento de normas vigentes en materia de actividades relacionadas con la industria de productos derivados del petróleo, específicamente lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto de Gabinete N° 36 de 17 de septiembre de 2003, modificado por el Decreto de Gabinete N° 23 de 21 de julio de 2004.

Este acto fue mantenido por el Director General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias en virtud de la Resolución N° 37 de 21 de marzo de 2005 y confirmado por el Ministro de Comercio e Industrias,

Encargado, a través de la Resolución N° 45 de 29 de abril de 2005, visibles de fojas 3 a 9 del expediente.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 6 de 3 de febrero de 2005, expedida por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias, sus actos confirmatorios, y que como consecuencia de lo anterior se libere a la demandante de la responsabilidad imputada dentro del proceso administrativo seguido a la empresa PETRÓLEOS DELTA, S.A.

A juicio de la parte actora han sido violados los artículos 52 y 201 de la Ley N° 38 de 2000, y los artículos 3, 56, 59, 60 y 84 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

En opinión de la demandante, el numeral 4 del artículo 52 y el numeral 31 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000 han sido infringidos de manera directa por omisión, toda vez que a su criterio la Autoridad administrativa decidió sancionar a PETRÓLEOS DELTA, S.A. en violación del debido proceso que debe regir las actuaciones administrativas, pues no se le permitió a la empresa investigada presentar sus descargos y pruebas frente al supuesto incumplimiento de la normativa del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003. En igual sentido, la parte actora estima infringido el artículo 56 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

En segundo lugar, la parte actora estima violado el artículo 60 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003, por considerar que la Autoridad decidió sancionar a PETRÓLEOS DELTA, S.A., a pesar que Refinería Panamá, S. de R.L. certificó que sí contaba con los inventarios mínimos requeridos para la Reserva Estratégica Nacional para PETRÓLEOS DELTA, S.A. en los meses de noviembre de 2004 y enero de 2005.

En tercer lugar, el demandante aduce infringido el numeral 22 del artículo 3 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003, toda vez que a su criterio solamente para el mes de diciembre de 2004 se produjo una baja en los volúmenes diarios de inventario de productos derivados del petróleo mantenidos por Refinería Panamá, S. de R.L. a nombre de PETRÓLEOS DELTA, S.A., y que la misma se dio para evitar el desabastecimiento en el mercado doméstico de tales productos, lo que denota un claro cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

En cuarto lugar, la parte actora denuncia como violado el artículo 59 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003, modificado por el Decreto de Gabinete N° 23 de 2004, por considerar que durante los meses de noviembre de 2004 y enero de 2005 la empresa PETRÓLEOS DELTA, S.A. mantuvo las reservas requeridas por ley, y sólo para el mes de diciembre de 2004 se produjo una baja en los inventarios precisamente para evitar un desabastecimiento de los productos derivados del petróleo en el mercado nacional, conforme lo autoriza el numeral 3 del artículo 22 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

Por último, en lo que se refiere a la violación del artículo 84 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003, manifiesta la parte actora que el incumplimiento por parte de Refinería Panamá, S. de R.L. en mantener la Reserva Estratégica Nacional de productos derivados del petróleo a favor de PETRÓLEOS DELTA, S.A., escapa del control de la demandante y configura una situación de fuerza mayor tal como lo dispone el artículo denunciado como infringido.

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE HIDROCARBUROS.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Director General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota D.G.H.

N° 646 de 5 de agosto de 2005, que consta de fojas 36 a 42 del expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“Que la Empresa Petróleos Delta, S.A., Importadora – Distribuidora de Productos Derivados del Petróleo para la Venta en el Mercado Doméstico, celebró contrato con la empresa Refinería Panamá, S. De R. L., en donde Refinería se compromete a mantener para la empresa Delta una Reserva Estratégica Nacional de productos derivados de petróleo equivalente al promedio diario de sus ventas de cada producto derivado de petróleo en el mercado doméstico, basados en las ventas durante los últimos cuatro meses, tal y como cual lo exige el Decreto de Gabinete No. 36 de 17 de septiembre de 2003.

Mediante nota DVMI 1262-04 de fecha 9 de noviembre de 2004, del Viceministerio Interior de Comercio e Industrias, dirigida al Ingeniero Fernando Romero, Gerente General de Petróleos Delta, S.A., se puso en conocimiento de la precitada empresa acerca de su deber de cumplir con las normas contenidas en el Decreto de Gabinete 36 de 17 de septiembre de 2003, modificado por el Decreto de Gabinete No. 23 de 21 de julio de 2004, y en especial lo contenido a su artículo 59 que establece, entre otros aspectos, la obligación de todo Importador-Distribuidor de Productos Derivados de Petróleos para la Venta en el Mercado Doméstico, de mantener la Reserva Estratégica Nacional.

Se les indicó muy claramente, que la Reserva Estratégica Nacional es un renglón de extrema importancia dado que el país depende de la importación de hidrocarburos y es menester que todos los agentes Importadores-Distribuidores para la venta al mercado doméstico garanticen el abastecimiento ininterrumpido de los mismos; y se, se le otorgó hasta el 15 de noviembre de 2004, para que hicieran llegar la constancia de las reservas de cada uno de los derivados de petróleo que su empresa mantiene al 31 de octubre del año en curso. (sic)

Con posterioridad a la fecha de emisión de esta nota, se realizaron una serie de reuniones en el Despacho de la Dirección General de Hidrocarburos, convocadas a raíz de la detección de ciertas irregularidades en el mantenimiento de la Reserva Estratégica Nacional, que por Ley las empresas deben mantener. En consecuencia, se oficiaron las notas DGH-918 de 28 de diciembre de 2004, DGH No. 9 de 5 de enero de 2005 a la empresa Refinería Panamá, S. De R.L., sobre la reserva que debía mantener a nombre de, entre otras, Petróleos Delta, S.A., manifestándole, entre otros aspectos, la importancia del mantenimiento de la Reserva Estratégica Nacional, en vista de las “amenazas recientes de desabastecimiento de productos por causa de bajos inventarios”.

El 6 de enero 2005, REFPAN remitió comunicación escrita a la Dirección General de Hidrocarburos, en donde se solicitaba la autorización para introducir al mercado del territorio de la República el Fuel Oil que se encuentra en una Zona de Petróleo distinta a las que ellos operaban, lo que confirmó que no poseía productos Fuel Oil en sus tanques de almacenamiento que reuniera las especificaciones requeridas para la venta al mercado doméstico, y por ende, no cumplía con los requerimientos señalados en el artículo 63 y 64 del Decreto de Gabinete No. 36 de 2003, con relación a las “especificaciones requeridas para la venta del

producto en el mercado doméstico", por lo que, en consecuencia, dicha empresa no cumplió con el contrato privado suscrito con la Empresa Petróleos Delta, S.A., de mantener la Reserva Estratégica Nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 59 del mencionado Decreto de Gabinete 36.

Cabe destacar que este incumplimiento fue reiterado, ya que en los meses de noviembre y diciembre y enero, tampoco cumplieron con las especificaciones e inventarios de una serie de productos derivados del petróleo, y se reportó niveles de inventarios por debajo de diez días en los siguientes periodos ..., violando el artículo 59 del Decreto de Gabinete No. 36, y tal cual se detalló en la Resolución No. 37 de 21 de marzo de 2005.

El numeral 22 del artículo 3 del Decreto de Gabinete No. 36 de 2003, define Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados de Petróleo: Es el inventario mínimo obligatorio que deben mantener los diferentes agentes que suministran productos derivados del petróleo al Territorio Aduanero de la República de Panamá, para abastecer el consumo nacional, inclusive para generación eléctrica así como para los aeropuertos nacionales e internacionales. Esta reserva evitará que la República de Panamá se desabastezca de productos derivados de petróleo ante cualquier eventualidad, tales como: casos de consumo excesivo de productos, problemas en el suministro de petróleo o de fuerza mayor o caso de emergencia nacional.

Esta disposición no autoriza a que los Importadores-Distribuidores de Productos Derivados de Petróleo para la Venta en el Mercado Doméstico, utilice unilateralmente esta reserva argumentando situaciones de fuerza mayor, por problemas en el suministro de petróleo, contenida en el artículo 84 del Decreto de Gabinete No. 36, toda vez que el artículo 85, establece el procedimiento a seguir cuando se da tales hechos, el cual no se cumplió ...

La Dirección General de Hidrocarburos está facultada por imperio de la ley, ya sea de oficio o a denuncia de parte, a investigar todos aquellos casos en que se presuma o se alegue que se ha infringido cualesquiera de las disposiciones del Decreto de Gabinete 36 de 2003 y, si encuentra que existe mérito, procederá a dictar una resolución motivada en la que se dispondrá lo que corresponda ...".

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 133 de 22 de febrero de 2006, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución N° 6 de 3 de febrero de 2005, expedida por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias. A su criterio, la actuación de la entidad pública se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la parte demandante.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

En primer lugar, observa la Sala que la disconformidad del demandante radica en la multa por la suma de Quince Mil Balboas con 00/100 (B/.15,000.00), impuesta por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias a la empresa PETRÓLEOS DELTA, S.A., en razón de incumplimiento de normas vigentes en materia de actividades relacionadas con la industria de productos derivados del petróleo, específicamente lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto de Gabinete N° 36 de 17 de septiembre de 2003, modificado por el Decreto de Gabinete N° 23 de 21 de julio de 2004.

Para resolver, es oportuno señalar que, según consta en autos, el proceso que ocupa a la Sala tiene su génesis en las investigaciones que adelantara la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias, en virtud de que se había detectado que los volúmenes diarios de inventario de productos derivados de petróleo reportados por la empresa Refinería Panamá, S. de R.L., que mantenía contrato con la empresa importadora-distribuidora PETRÓLEOS DELTA, S.A., se situaban por debajo de los niveles que aquella empresa debía mantener a nombre de PETRÓLEOS DELTA, S.A. para garantizar la Reserva Estratégica Nacional.

En vista de lo anterior, la Dirección General de Hidrocarburos inició las diligencias pertinentes a fin de esclarecer los hechos investigados y determinar la existencia o no de las responsabilidades correspondientes. De esta forma, el día 9 de noviembre de 2004, a través de nota remitida al Gerente General de la sociedad PETRÓLEOS DELTA, S.A., el Viceministro Interior de Comercio e Industrias le solicitaba a la empresa hiciera llegar a la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias, la constancia de las reservas de cada uno de los derivados de petróleo que la empresa mantenía al

31 de octubre de 2004, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto de Gabinete N° 36 de 2003 referente a la Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados de Petróleo.

Seguidamente, como consecuencia de una serie de conversaciones mantenidas con la empresa PETRÓLEOS DELTA, S.A. con relación a anomalías detectadas en el mantenimiento de la Reserva Estratégica Nacional, la Dirección General de Hidrocarburos expidió una serie de notas dirigidas a la empresa investigada solicitándole una explicación con relación a las circunstancias que afectaron el manejo de la Reserva Estratégica Nacional correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2004. (V.gr. Nota DGH-819 de 28 de diciembre de 2004, D.G.H.N. N° 9 de 5 de enero de 2005).

Por otro lado, a foja 36 del expediente administrativo reposa la Nota de 2 de febrero de 2005 remitida por el representante legal de Refinería Panamá, S. de R.L. al Director General de Hidrocarburos en que le comunicaba lo siguiente:

"En el mes de diciembre pasado, el uso de la reserva estratégica que Refinería Panamá mantiene para sus clientes fue necesaria debido a fallas serias en la producción y disponibilidad de productos claros ... de nuestro suplidor que están fuera de nuestro control ... En esta oportunidad resultó imposible obtener productos de la calidad que Panamá requiere en el mercado de otras fuentes cercanas ...

Refinería Panamá, S. de R.L. notificó oportunamente, tanto al Gobierno Panameño (MICI) como a nuestros clientes, explicando los hechos y describiendo los esfuerzos que se adelantaban para mitigar el impacto de la falta de confiabilidad de las fuentes de combustible del área con productos que aptos para cumplir las especificaciones de Panamá. Como resultado de esa labor, e incurriendo en sobre-costos importantes, se logró suministrar el 100% de los productos a todos nuestros clientes de acuerdo a lo que ellos habían nominado y estimado para el mes de diciembre de 2004, obviamente haciendo uso de la reserva. Así, la reserva estratégica mantenida en Refinería Panamá cumplió efectivamente su cometido, al ser utilizada en este suceso de Fuerza Mayor".

Ahora bien, tal como se desprende del contenido del acto impugnado, la Dirección General de Hidrocarburos determinó que los volúmenes diarios de inventario de productos derivados de petróleo reportados por la Refinería Panamá, S. de R.L. se mantenían por debajo de los niveles exigidos por el

Decreto de Gabinete N° 36 de 2003, durante los meses de noviembre y diciembre de 2004, y enero de 2005.

No obstante lo anterior, de las constancias que reposan en el expediente administrativo no se observa ningún documento que acredite las anomalías supuestamente detectadas para los meses de noviembre de 2004 y enero de 2005 en los inventarios diarios de inventario de productos derivados de petróleo reportados por la Refinería Panamá, S. de R.L., sin embargo, tal y como se desprende de la propia comunicación remitida por Refinería Panamá, S. de R.L. a la Dirección General de Hidrocarburos el día 2 de febrero de 2005, se comprueba que efectivamente Refinería Panamá, S. de R.L. tuvo que hacer uso de la Reserva Estratégica Nacional para el mes de diciembre de 2004 para suplir los requerimientos de sus clientes, dentro de los cuales se encuentra PETRÓLEOS DELTA, S.A., situación que evidencia el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto de Gabinete N° 36 de 17 de septiembre de 2003, modificado por el Decreto de Gabinete N° 23 de 21 de julio de 2004, que establece lo siguiente:

“Artículo 59. Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados del Petróleo. Todo Importador-Distribuidor de Productos Derivados de Petróleo para la Venta en el Mercado Doméstico, así como toda persona que tenga Contrato de Refinación de Petróleo Crudo deberá mantener una Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados del Petróleo diaria que represente diez (10) días del promedio diario de sus ventas de cada producto derivado de petróleo en el mercado doméstico, calculado mensualmente. El promedio diario de sus ventas estará basado en el total de sus ventas al mercado doméstico durante el cuatrimestre inmediatamente anterior, y se determinará tres veces al año ...

Se podrá mantener la Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados del Petróleo a título propio o mediante contrato con un Contratista de Zona Libre de Petróleo o Usuario de Zona Libre de Petróleo Tipo A, pero siempre con la presencia física de los respectivos productos derivados de petróleo en el territorio nacional. Cuando la garantía de la Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados del Petróleo contenida en este Artículo se cumpla mediante un contrato con un Contratista de Zona Libre de Petróleo o un Usuario de Zona Libre de Petróleo Tipo A, el respectivo Importador-Distribuidor le hará entrega de copia autenticada de dicho contrato a la Dirección General de Hidrocarburos”.

Como resultado de las investigaciones adelantadas, la Dirección General de Hidrocarburos mediante resolución debidamente sustentada, dispuso imponer multa por la suma de Quince Mil Balboas con 00/100 (B/.15,000.00) a la empresa PETRÓLEOS DELTA, S.A., por violación del artículo 59 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

En este punto, la Sala procede a hacer un análisis de las normas denunciadas como infringidas y contenidas en los artículos 52 y 201 de la Ley N° 38 de 2000, y en los artículos 3, 56, 59, 60 y 84 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

En cuanto a la violación que se alega de los artículos 52 y 201 de la Ley N° 38 de 2000, y del artículo 56 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003, esta Superioridad hará un examen en conjunto de los mismos toda vez que estos hacen referencia a la garantía del debido proceso que deben regir los procedimientos administrativos.

La parte actora considera que la actuación de la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias no se ciñó al procedimiento establecido por la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, para efectos de determinar la posible responsabilidad de la empresa PETRÓLEOS DELTA, S.A., toda vez que no se escuchó la posición de la empresa investigada ni se le permitiese presentar sus descargos y pruebas frente al supuesto incumplimiento de lo establecido en el artículo 59 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

Esta Corporación de Justicia disiente de los argumentos en que se sustenta la infracción de las normas anteriormente citadas, pues, tal como ha sido reseñado en párrafos anteriores y como se desprende del propio acto administrativo impugnado, la entidad estatal una vez detectadas las anomalías en el cumplimiento de la Reserva Estratégica Nacional de Productos Derivados del Petróleo, le brindó a la empresa investigada la oportunidad para que rindiera sus explicaciones y justificara las irregularidades encontradas, tal y como se

desprende de las distintas comunicaciones visibles a lo largo del expediente administrativo que fue incorporado en esta instancia, lo que desestima la supuesta violación del debido proceso que alega el demandante.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en las constancias procesales y la normativa sectorial vigente, la Administración deslindó las responsabilidades correspondientes e impuso la sanción que ameritaba el hecho, luego de corroborar que la empresa investigada efectivamente incumplió lo dispuesto en el artículo 59 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003.

En cuanto a la supuesta infracción de los artículos 3, 59 y 84 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003, la Sala estima que no le asiste razón al demandante al señalar que el uso de la Reserva Estratégica Nacional que debía mantener PETRÓLEOS DELTA, S.A. se debió a circunstancias de fuerza mayor a fin de evitar un desabastecimiento del mercado, puesto que tal como lo afirma el representante del Ministerio Público, no le corresponde al contratista determinar cuándo se configuran estas situaciones y por tanto las reservas estratégicas nacionales serán supervisadas por el Estado el que será responsable de dictar las políticas energéticas correspondientes ante un caso de desabastecimiento de productos derivados del petróleo dentro del mercado nacional. Aunado a lo anterior, la empresa demandante tenía la obligación de comunicar a la Dirección General de Hidrocarburos las circunstancias que se presentaron, tal como lo dispone el artículo 85 del Decreto de Gabinete N° 36 de 2003, a fin de que la Autoridad adoptara las medidas energéticas pertinentes.

Lo cierto es que, si lo que pretende la empresa demandante es la declaratoria de ilegalidad de la resolución administrativa en virtud de la cual se le impone una sanción, así como sus actos confirmatorios, estima la Sala que dicha solicitud no prospera porque la Administración, en base a investigaciones adelantadas, comprobó la existencia de un incumplimiento de las normas vigentes en materia de actividades relacionadas con la industria de productos

derivados del petróleo, a raíz de lo cual procedió a sancionar a la empresa responsable, tal y como viene acreditado en párrafos anteriores.

De esta forma, se advierte que la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias lejos de infringir el Decreto de Gabinete N° 36 de 17 de septiembre de 2003, modificado por el Decreto de Gabinete N° 23 de 21 de julio de 2004, lo cumplió en su totalidad, toda vez que procuró los medios necesarios a fin de salvaguardar los derechos del acusado, así como los intereses del Estado.


En vista de que la parte actora no ha probado que se hayan producido las infracciones imputadas al acto impugnado, corresponde a la Sala desestimar su ilegalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N° 6 de 3 de febrero de 2005, expedida por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Comercio e Industrias, y se **NIEGAN** las demás pretensiones.

NOTIFÍQUESE,


ADAN ARNULFO ARJONA L.


VICTOR L. BENAVIDES P.


WINSTON SPADAFORA F.


JANINA SMALL
SECRETARIA

SECRETARIA DE JUSTICIA
Nº 13
2006
Traslado a la Secretaría, Supla.
