



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

MAGISTRADA PONENTE: EVELYN MARRERO ORTÍZ
EXP. N° 2005-0217

Mediante sentencia N° 2558 del 5 de mayo de 2005, esta Sala se declaró competente para conocer el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido conjuntamente con acción de amparo constitucional, el 20 de enero del mismo año, por los abogados Luis Ernesto Andueza Galeno, Ramón J. Alvins Santi y Victorino J. Tejera Pérez, inscritos en el INPREABOGADO bajo los Nos. 28.680, 26.304 y 66.383, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales de la empresa **SOCIEDAD WILLIAMS ENBRIDGE & COMPAÑÍA (SWEC)**, sociedad mercantil en nombre colectivo, inscrita en el Registro Mercantil Quinto de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el 17 de diciembre de 1998, bajo el N° 97, Tomo 272-A Qto.; contra la Resolución N° 044 de fecha 24 de marzo de 2004, dictada por el **MINISTRO DE ENERGÍA Y MINAS**, notificada el 30 del mismo mes y año, por la cual impuso a la accionante una multa de Cincuenta Mil Unidades Tributarias (50.000 U.T.).

En esa misma sentencia, la Sala admitió el recurso ejercido y declaró improcedente el amparo cautelar.

Por auto del 28 de junio de 2005, el Juzgado de Sustanciación verificó que en el caso planteado no se encontraba presente la causal de inadmisibilidad relativa a la caducidad de la acción y ordenó la citación del Fiscal General de la República, del Ministro de Energía y Minas y de la Procuradora General de la República, esta última conforme a lo previsto en el artículo 84 de la Ley Orgánica que rige las funciones de ese órgano. Igualmente, ordenó librar el cartel al cual se refiere el aparte once del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, así como también acordó solicitar el expediente administrativo al Ministro de Energía y Minas.

Los días 21 y 27 de septiembre de 2005, el Alguacil de la Sala consignó en el expediente los recibos de las notificaciones dirigidas al Ministro de Energía y Minas y a la Procuradora General de República, respectivamente.

El 11 de octubre de ese año fue consignado en autos el recibo de la notificación dirigida al Fiscal General de la República.

En fecha 25 de octubre de 2005 fue expedido por el Juzgado de Sustanciación, el cartel de notificación a los interesados el cual fue retirado por la parte accionante, el 1° de noviembre del mismo año.

Mediante diligencia del 3 de noviembre de 2005, la parte recurrente consignó en autos un ejemplar del aludido cartel publicado en prensa.

El 29 de noviembre de 2005 el Juzgado de Sustanciación acordó abrir el lapso probatorio a partir de esa fecha, inclusive.

Por escrito de fecha 7 de diciembre de 2005, la accionante presentó el escrito de promoción de pruebas.

El 8 de diciembre de 2005, el abogado Carlos Sánchez Aullón, inscrito en el INPREABOGADO bajo el N° 27.829, actuando con el carácter de sustituto de la Procuradora General de la República, consignó escrito de promoción de pruebas.

En esa misma fecha, la representación de la Procuraduría General de la República consignó el expediente administrativo del caso.

Mediante autos separados del 15 de diciembre de 2005, el Juzgado de Sustanciación admitió las pruebas promovidas por los apoderados judiciales de la sociedad mercantil Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) y por la Procuraduría General de la República, por no ser manifiestamente ilegales ni impertinentes.

En diligencia del 20 de diciembre de 2005, el abogado Victorino J. Tejera Pérez, apoderado judicial de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), apeló del auto dictado el 15 de ese mismo mes y año por el Juzgado de Sustanciación, alegando ser extemporáneas las pruebas promovidas por la representación de la Procuraduría General de la República.

El 17 de enero de 2006 fue oída en un solo efecto la apelación ejercida por la parte recurrente.

En fecha 2 de febrero de 2006 el Alguacil consignó en el expediente, el recibo de la notificación dirigida a la Procuradora General de la República, con ocasión a los autos dictados el 15 de diciembre de 2005 por el Juzgado de Sustanciación.

Por Oficio N° 1766 del 14 de febrero de 2006, el Juzgado de Sustanciación remitió a esta Sala, las copias certificadas de las actas conducentes a los fines de resolver la apelación interpuesta por la accionante.

En la misma fecha, 14 de febrero de 2006, se acordó pasar el expediente a la Sala por encontrarse concluida la sustanciación de la causa.

El 23 de febrero de 2006 se dio cuenta en Sala y, por auto de esa misma fecha, se designó ponente a la Magistrada **EVELYN MARRERO ORTÍZ**, fijándose el tercer (3°) día de despacho siguiente para comenzar la relación de la causa.

El 7 de marzo de 2006, comenzada la relación de la causa, se estableció la oportunidad para que tuviera lugar el acto de informes, siendo ésta posteriormente diferida.

En fecha 13 de junio de 2006, la abogada Alicia Marisela Flames, inscrita en el INPREABOGADO bajo el N° 41.625, actuando con el carácter de sustituta de la Procuradora General de la República, presentó instrumento poder de su acreditación en autos.

El 15 de junio de 2006, oportunidad fijada para que tuviera lugar el acto de informes, se dejó constancia de la comparecencia de la representación judicial de la parte recurrente, de la abogada Nora Josefina Mijares Domech, inscrita en el INPREABOGADO bajo el N° 23.270, actuando con el carácter de sustituta de la Procuradora General de la República, y de la abogada Eira Torres Castro, inscrita en el INPREABOGADO bajo el N° 39.288, actuando con el carácter de Suplente Especial de la Fiscalía Primera del Ministerio Público, quienes expusieron sus alegatos y consignaron, sus respectivos escritos.

El 4 de julio de 2006 fue presentado por los apoderados actores, un escrito de observación a los informes de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público.

Por sentencia N° 1.764 del 12 de julio de 2006, esta Sala declaró sin lugar la apelación ejercida por los representantes judiciales de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), contra el auto dictado el 15 de diciembre de 2005 por el Juzgado de Sustanciación, que admitió las pruebas promovidas por la Procuraduría General de la República.

En fecha 8 de agosto de 2006 se dijo “Vistos”.

Realizado el estudio de las actas procesales, esta Sala Político Administrativa pasa a decidir, conforme a las siguientes consideraciones:

I

DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD

En fecha 20 de enero de 2005, los abogados Luis Ernesto Andueza Galeno, Ramón J. Alvins Santi y Victorino J. Tejera Pérez, actuando con el carácter de apoderados judiciales de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), interpusieron recurso contencioso administrativo de nulidad conjuntamente con acción de amparo constitucional contra la Resolución N° 044 del 24 de marzo de 2004, dictada por el Ministro de Energía y Minas, en los siguientes términos:

Que, su representada, es una sociedad en nombre colectivo cuyos socios son Williams Internacional Jose Limited, Enbridge Venezuela, S.A. y Northville Industries (Jose) Limited, la cual conforme al contrato denominado “*Nuevo Convenio de Operación y Mantenimiento*” firmado con PDVSA Petróleo, S.A. el 30 de mayo de 2001, obtuvo el derecho a prestar los servicios de operación y mantenimiento del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), por un período de diez (10) años, recibiendo como contraprestación el cumplimiento de ciertas obligaciones y el pago de las tarifas establecidas en el contrato, por parte de PDVSA Petróleo, S.A.

Agregan, que su mandante había sido el único operador del Terminal desde el 27 de abril de 1999,

conforme a los convenios de operación “*interinos*” firmados con PDVSA Petróleo, S.A. y al contrato de operación y mantenimiento suscrito.

Expresan, haber cargado el 4 de diciembre de 2002 los dos últimos barcos “*nominados*” por PDVSA Petróleo, S.A., para el mes de diciembre de 2002, pues su representada no se sumó al llamado “*paro general*”.

Argumentan, que el 5 de diciembre de 2002, los Capitanes de Embarque de la accionante se unieron al paro en forma individual como representantes de las Asociaciones de la Marina Mercante que trabajaban en los terminales de Anzoátegui, al igual que los pilotos portuarios y otros marinos mercantes que trabajaban en Jose y Güaragüao.

Añaden que, ese mismo día, el Vicepresidente de PDVSA Petróleo, S.A. declaró públicamente que el país se encontraba en el supuesto de fuerza mayor para la entrega de los productos de petróleo, en virtud del retraso de los embarques.

Alegan, que dentro de los términos del contrato de operación y mantenimiento, la definición de fuerza mayor incluye las huelgas generales, los boicots, paros de obras, paros patronales y otros conflictos laborales.

Señalan que, el 6 de diciembre de 2002, su mandante se vio forzada a entregar una carta a PDVSA Petróleo, S.A. declarando la fuerza mayor debido a la falta de asistencia por parte de la empresa petrolera del Estado, de acuerdo con lo establecido en el contrato de operación y mantenimiento; a la posición manifestada por los Capitanes de Embarque, y ante la inseguridad operacional. Agregan, que PDVSA Petróleo, S.A. nunca notificó a la recurrente sobre su rechazo al evento de fuerza mayor manifestado en la referida carta.

Indican, que a pesar de la declaratoria de fuerza mayor, la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) continuó ejecutando las obligaciones de mantenimiento y almacenamiento hasta el 9 de diciembre de 2002, pues desde esa fecha las instalaciones de almacenamiento del Terminal se encontraban llenas e imposibilitadas de recibir crudo.

Afirman, que luego de haber sido activado un plan de contingencia por parte de la representación de PDVSA Petróleo, S.A., su mandante hizo todos los esfuerzos por mantener en el sitio al personal clave para continuar prestando los servicios de almacenamiento y embarque de crudo.

Manifiestan que, el 15 de diciembre de 2002, representantes del Ministerio de Energía y Minas tomaron el control del Terminal, impidiéndole el acceso al guardia de seguridad que laboraba para la accionante, lo cual se hizo constar en la inspección realizada por el Notario Público Tercero de Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui, en el escrito consignado ante la Fiscalía Superior del Ministerio Público del referido Estado y en el documento presentado por los representantes de PDVSA Petróleo, S.A., autorizados ante dicha Fiscalía para administrar el contrato de operación y mantenimiento en referencia.

Expresan, haber enviado el 23 de diciembre de 2002 una segunda notificación a PDVSA Petróleo, S.A., ratificando la fuerza mayor.

Señalan que, el 11 de abril de 2003, el Ministerio de Energía y Minas, actuando de oficio, dictó el acto administrativo N° 076 mediante el cual ordenó el inicio de un procedimiento administrativo contra la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), por la infracción de los artículos 302, 322 y 326 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; 4, 19, 60 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos; 5 y 16 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación; 344 y 361 del Código Penal, así como por la violación de los Decretos Presidenciales Nos. 2.171 y 2.214 del 8 y del 21 de diciembre de 2002, respectivamente, y el desacato a una sentencia de este Tribunal Supremo de Justicia de fecha 19 del mismo mes y año.

Luego de narrar el transcurso del procedimiento administrativo, indican que, el 24 de marzo de 2004, el Ministerio de Energía y Minas dictó la Resolución N° 044, imponiéndole a su representada una multa por la cantidad de Cincuenta Mil Unidades Tributarias (50.000 U.T.), por la transgresión de las normas constitucionales y legales antes mencionadas, de los referidos Decretos Presidenciales y de la sentencia dictada por este Supremo Tribunal el 19 de diciembre de 2002, por lo cual interpusieron un recurso de reconsideración en contra de dicha decisión el 23 de abril de 2004, sin obtener respuesta alguna.

Denuncian, la violación del derecho constitucional a la defensa, del principio de legalidad y tipicidad de las sanciones e infracciones, así como el derecho a ser notificado de los cargos y hechos por los cuales se le investiga, en el procedimiento administrativo seguido por el Ministerio de Energía y Minas.

Señalan, que el Ministerio de Energía y Minas notificó a la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) la violación de un “*sinfin*” de deberes, normas, artículos, decretos, principios y sentencias del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que su representada no tuvo otra opción que “*defenderse de todo cuanto el Ministerio le acusaba sin que el Ministerio reformara su acto de apertura del procedimiento sancionatorio a pesar del escrito de descargos que SWEC presentó en su oportunidad*”; lo que, además, conllevó a su mandante a desplegar una inmensa actividad probatoria que el órgano administrativo no valoró, afirmando que el Despacho ministerial no se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas promovidas así como tampoco fijó oportunidad para su evacuación.

Analizan, cada una de las normas cuya violación le fue atribuida a su representada por parte del órgano ministerial, concluyendo que ninguna de dichas normas establece sanciones y que, en algunos casos, constituían normas penales en blanco.

Arguyen, que el artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos constituye una norma penal en blanco al dejar abierta la posibilidad para que la Administración por sí sola juzgue las conductas a ser sancionadas, por lo cual solicitaron a esta Sala Político-Administrativa la desaplicación de la mencionada norma en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad.

Señalan, la violación del derecho a la presunción de inocencia pues -a su decir- desde el inicio del procedimiento administrativo, el Ministerio de Energía y Minas presumió que la empresa recurrente era culpable y que por ser esa presunción de carácter *iuris tantum*, la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) debía probar que no era culpable de los hechos imputados, cuando lo procedente -según afirman los apoderados judiciales de la accionante- era que la culpabilidad fuese demostrada por el órgano sancionador.

Alegan, la configuración de los vicios de falso supuesto de derecho y de hecho, al considerarse como servicio público la actividad realizada por la recurrente, conforme a los artículos 60 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, pues dicha actividad consistía en el almacenamiento y la carga de crudo para la exportación y consumo externo. Igualmente, señalan que la empresa accionante nunca se sumó al “*paro general*” del mes de diciembre de 2002, y que a pesar de haber invocado tempestivamente el supuesto de fuerza mayor, la Sociedad Williams Enbridge & Compañía cumplió todos sus deberes y obligaciones con estricto apego a lo establecido en el contrato de operación y mantenimiento.

Manifiestan, que su representada no conoce las pruebas ni los hechos que “*supuestamente*” evidencian el abandono del Terminal, por lo que -a juicio de los apoderados actores- la Resolución impugnada se encuentra inmotivada e infringe el derecho constitucional a la defensa.

Afirman, que en el supuesto negado de que haya existido algún tipo de incumplimiento, el responsable ante la Administración es PDVSA Petróleo, S.A. y no sus contratistas, como es el caso de su mandante, la que sólo sería responsable contractualmente frente a la empresa petrolera del Estado, y en ese caso, las controversias que surgidas serían resueltas mediante arbitraje internacional.

Expresan, que su representada actuó con apego a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, contrariamente a como lo afirma el órgano administrativo en el acto administrativo impugnado.

Igualmente, indican que la parte accionada no motivó la impertinencia declarada en la Resolución recurrida, respecto a las pruebas promovidas por su mandante.

Denuncian, la infracción del principio de proporcionalidad que rige a los actos administrativos, pues el acto administrativo impugnado sanciona a la accionante con el monto máximo de la multa prevista en el artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, norma ésta que, a decir de los apoderados actores, constituye una norma penal en blanco.

II

DEL ACTO RECURRIDO

Mediante la Resolución N° 044 del 24 de marzo de 2004, el Ministro de Energía y Minas impuso una multa de Cincuenta Mil Unidades Tributarias (50.000 U.T.) a la sociedad mercantil Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), con base en los siguientes razonamientos:

“...1°. Frente al argumento de que la empresa supra identificada nunca se sumó al paro convocado por algunas fuerzas políticas, el 02 de diciembre de 2002, el mismo debe desecharse por las razones siguientes:

(...omissis...)

De allí que, los documentos señalados en el literal a) de este aparte, como del video indicado en el literal b), queda suficientemente demostrado, que tanto los trabajadores

comunes como la gerencia o nómina mayor de la referida empresa, estuvieron adheridos a la indicada paralización. Y ASÍ SE DECLARA.

(...omissis...)

2°. Con respecto al alegato formulado por la empresa de que la misma no tiene cualidad o legitimación pasiva para sostener el presente procedimiento, considera este Despacho que si bien es cierto, que existe una relación contractual con PDVSA, S.A., (...), no es menos cierto que para la suscripción de ese contrato, se requirió la autorización de este Ministerio de Energía y Minas, como órgano rector competente en todo lo relativo a las actividades con hidrocarburos (...).

(...omissis...)

De modo que, siendo el Ministerio de Energía y Minas el habilitado por la Ley Orgánica de Hidrocarburos, para ejercer las pretensiones que garanticen el suministro y la eficiencia de los servicios públicos en materia de hidrocarburos, evitando su interrupción, se haya (sic) habilitado por ley para deducir la pretensión frente a la SOCIEDAD WILLIAMS ENBRIDGE & COMPAÑÍA (SWEC), como operadora del Petro Terminal en virtud del contrato (...), por lo cual es evidente que la misma reviste legitimación pasiva.

(...omissis...)

En consecuencia, este Despacho considera que la mencionada empresa sí tiene cualidad o legitimación pasiva, sin perjuicio de la que pudiera tener PDVSA, S.A. Y ASÍ SE DECLARA.

3°. Sobre el argumento de la empresa relacionado con una supuesta existencia de inseguridad que impedía la prestación del servicio, considera este Despacho que tal alegato no resulta cierto, ya que en el expediente no reposa ninguna prueba que demuestre las diligencias realizadas por los representantes de la empresa (...), solicitando el apoyo y seguridad de la fuerza pública, ante los distintos organismos del Estado con la finalidad de cumplir el servicio público que prestaba, sino que, por el contrario, el ciudadano Gustavo Naranjo, Superintendente del Petro Terminal Jose, y Gerente General Encargado de la referida sociedad, tal como se evidencia del video supra identificado, declaró que paralizaban sus labores, y como consecuencia de ello, la suspensión del veinticinco por ciento (...) de la producción y exportación de crudo del país.

(...omissis...)

En tal sentido, considera este Despacho que la conducta asumida por el mencionado Gerente General, contribuyó a la inseguridad creada en el Petro Terminal. De tal manera, queda desvirtuado dicho argumento. Y ASÍ SE DECLARA.

4°. Con relación al alegato de la empresa de que las disposiciones presuntamente violadas, resultan inconstitucionales al no establecer sanciones ni conductas sancionables, este Ministerio estima que:

(...omissis...)

En criterio de este Despacho, las normas cuya desaplicación de (sic) solicita son perfectamente constitucionales ya que en el presente caso, se trata de una confusión de los representantes de la empresa (...), en cuanto a la aplicación de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo, en especial al Derecho Administrativo Sancionador (...).

En este sentido, se debe precisar que el Derecho Administrativo Sancionado (sic), se encuentra configurado, actualmente, bajo ciertos principios de estricto orden constitucional que, bajo el concepto normativo (...) expuesto en el artículo 7 de la Constitución de 1999, cobran plena fuerza y eficacia (...). En este sentido, la piedra angular de estos principios que rigen la potestad sancionatoria es la legalidad (...).

(...omissis...)

En efecto, la conducta realizada por la empresa (...), como se ha demostrado plenamente (...), está en contravención con lo previsto en dichas normas, en consecuencia es acreedora de las sanciones establecidas en el artículo 66 ejusdem. De manera que, el argumento en referencia debe ser desestimado. Y ASÍ SE DECLARA.

5°. Frente al argumento de que este Ministerio es incompetente para abrir un procedimiento sancionatorio (...), consideramos (...):

(...omissis...)

Siendo que, el Petro Terminal de Almacenamiento y Embarque de Jose, está relacionado de modo insoslayable, tanto con la industria petrolera nacional como con los intereses del Estado, nunca deberá ser considerado como un servicio portuario común (...).

Igualmente es preciso destacar que es el Ministerio de Energía y Minas el llamado a ejercer, legalmente, el control de gestión sobre todas las actividades petroleras (...).

(...omissis...)

Por consiguiente, es este organismo el órgano competente para conocer y sancionar en fase administrativa a los particulares que contravienen lo dispuesto en la normativa legal aplicable, como en el caso sub judice. Y ASÍ SE DECLARA.

6°. Con respecto al alegato de la empresa referido a la violación del derecho a la defensa, este Despacho lo considera infundado a todas luces, ya que los representantes (...) tuvieron la oportunidad procesal de presentar su escrito de descargo, el de promoción de pruebas, informes y hasta conclusiones, así como el oportuno acceso al expediente (...). Por el contrario, de estimar (...) que efectivamente, la Administración Pública, violó los referidos derechos (...), debieron haber acudido ante los órganos jurisdiccionales (...). En consecuencia, dicho alegato se desecha. Y ASÍ SE DECLARA.

7°. Con relación al planteamiento (...) de que existe una causal de prejudicialidad (...), este Despacho considera que debe desestimarse (...):

(...omissis...)

En efecto, la Administración en el presente caso, solo está conociendo y decidiendo sobre las contravenciones a las disposiciones establecidas en los artículos 19, 60 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, es decir, el abandono intencional del Petro Terminal de Jose, (...), y la consecuente interrupción del servicio público de almacenamiento, transporte y distribución de petróleo crudo y sus derivados, por lo que tal prejudicialidad no existe. Y ASÍ SE DECLARA.

(...omissis...)

Frente al argumento de la empresa de que el Ministerio de Energía y Minas, está parcializado al adelantar conclusiones en el auto de apertura, violando el derecho a la presunción de inocencia (...); la Administración considera que (...).

Así, en el auto de apertura N° 076 de fecha 11 de abril de 2003, se observa que antes de cada imputación que realiza a la señalada empresa, se encuentra plasmada la palabra presuntamente, siendo ésta (sic) una presunción iuris tantum (...).

(...omissis...)

Reconoce este Despacho que en el acto de apertura se hizo referencia al Código Penal, siendo que este Ministerio no tiene competencia para aplicar dicho instrumento normativo (...). Tampoco puede aplicarse a este caso la Ley de Seguridad de la Nación, ya que la misma fue publicada el 18 de diciembre de 2002 (...) y SWEC dejó de estar en control del petro-terminal TAECJ de Jose el domingo 15 de diciembre de 2002 (...).

Por consiguiente, (...) este Despacho limitará su actuación (...) a lo estrictamente dispuesto en la Ley Orgánica de Hidrocarburos mencionados en el acto que inició el procedimiento (...), así como al decreto (...) No. 2.172 de fecha 08 de diciembre de 2002 (...).

De allí que este funcionario nunca adelantó opinión sobre el fondo del asunto. (...). Por consiguiente, se desecha el mencionado argumento. Y ASÍ SE DECLARA.

En cuanto las pruebas promovidas (...).

(...omissis...)

(...) este Despacho estima que el Escrito de Descargo y los Anexos presentados por la empresa (...), no desvirtúan las razones de hecho y de derecho contenidas en el Auto de Apertura del Procedimiento Administrativo (...).

(...omissis...)

Al analizarse el presente expediente administrativo, se concluye que SWEC ha aceptado que no cumplió con sus obligaciones legales de operar el petro terminal (...), al menos, entre el 06 de diciembre de 2002 (...) y el 15 de diciembre de 2002 (...). Este, por tanto, no es un hecho controvertido en el procedimiento administrativo.

Lo discutido en este caso es si el incumplimiento es imputable o no a SWEC o si se debió a causas de fuerza mayor y, al respecto, se observa que (...), una vez comprobado y aceptado que (...) incumplió sus obligaciones (...), ha debido ser probado [el alegato de fuerza mayor] por SWEC, quien lo opuso a este Ministerio como defensa (...).

(...omissis...)

Es importante señalar que el Contrato de Operación y Mantenimiento establece en el numeral 5 referido a la Condición de las Partes, que '...SWEC será una contratista independiente. SWEC será el único responsable por la prestación de los Servicios y tales Servicios serán prestados por SWEC de acuerdo a sus propios métodos y a su propio riesgo, sujeto únicamente al cumplimiento de las disposiciones del presente Convenio (...) SWEC será responsable ante PDVSA-PG en casos de culpa grave o dolo por su parte. SWEC tendrá total control y responsabilidad legal sobre cada uno de sus subcontratistas empleados conforme al Artículo 19, y sobre los empleados, mandatarios y equipos de tales subcontratistas dedicados a la prestación de los Servicios o presentes en cualquier sitio donde se estén prestando los Servicios...' (...).

Este contrato no se trae a colación (...) sino para demostrar que SWEC conocía plenamente su sometimiento directo a los artículos 19 y 60, y por lo tanto también al artículo 66, todos de la Ley Orgánica de Hidrocarburos en el momento en que se dio el paro de diciembre de 2002.

(...omissis...)

En consecuencia, este Despacho considera como una falta gravísima, por parte de la empresa (...), la negativa, la omisión o la reticencia en la prestación del servicio público que operaba, ya que las causales para la interrupción del mismo solo deben fundarse en previsiones normativas expresas, legales o reglamentarias, las cuales serán siempre apreciadas con un criterio restrictivo (...). Y ASÍ SE DECIDE.

Por consiguiente, la conducta asumida por la empresa SWEC es susceptible de la aplicación tanto de las sanciones pecuniarias como de la adopción de medidas administrativas establecidas en los artículos 60, 63 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos para tales supuestos...". (sic)

III

DE LOS ARGUMENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL ACTO DE INFORMES

El 15 de junio de 2006, oportunidad fijada para que tuviese lugar el acto de informes, la abogada Nora Josefina Mijares Domech, actuando con el carácter de sustituta de la Procuradora General de la República, consignó su respectivo escrito señalando lo siguiente:

Que de la interpretación y aplicación, al caso concreto, de los artículos 4, 5, 8, 19, 20, 60 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, se concluye que la sanción de multa impuesta a la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) está ajustada a derecho, pues la suspensión en la prestación del servicio a la cual estaba obligada la referida empresa, fue “*muy grave*” y contribuyó a la “*conmoción generalizada en todos los ámbitos y esferas del país*” así como también ocasionó perjuicios a la economía nacional.

Respecto a la infracción del principio de proporcionalidad y a la violación al derecho constitucional a la defensa, la representante de la Procuraduría General de la República consideró improcedentes tales argumentos, toda vez que la multa impuesta se corresponde con el “*gravísimo daño*” causado a la colectividad; que no se ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, y que la Administración cumplió a cabalidad el procedimiento administrativo a los fines de verificar la existencia de las presuntas infracciones atribuidas a la accionante, a raíz de las investigaciones preliminares.

Afirmó, que resultar infundadas las denuncia de los vicios de falso supuesto de hecho y de derecho, habida cuenta de que en el expediente administrativo quedó plenamente demostrado el carácter de servicio público, de utilidad pública e interés social de la actividad a ser realizada por la recurrente; además de haber quedado evidenciada la participación de los trabajadores de la sociedad mercantil Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) en el paro político y la inoperatividad del Petro Terminal de Almacenamiento y Embarque de Jose.

Negó, que la resolución impugnada se encuentre viciada de inmotivación, así como tampoco viola el derecho a la defensa ni desconoció las pruebas presentadas por la parte actora, pues el análisis de los documentos presentados por la accionante en el procedimiento administrativo no permitió desvirtuar las razones de hecho y de derecho contenidas en el auto de apertura de dicho procedimiento.

Expresó, que la recurrente tenía la cualidad o legitimación pasiva para actuar en el procedimiento administrativo, toda vez que la Administración Pública, en este caso, el Ministerio de Energía y Minas, conserva la dirección y control en la prestación de los servicios públicos por lo que puede exigir la debida ejecución y la continuidad del servicio, e imponer las sanciones correspondientes, no por el incumplimiento de un contrato sino por el incumplimiento de un régimen jurídico “*de orden público*”.

Alegó, la inadecuada actuación desplegada por la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) en contra de lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, el cual ordena que las actividades referidas a la gestión petrolera se realicen en forma continua y eficiente.

Señaló, que en el acto administrativo impugnado el Despacho Ministerial motivó la impertinencia de las pruebas promovidas por la accionante, por lo que no procede la denuncia de inmotivación alegada por la parte actora sobre este particular.

Finalmente, solicitó que sea declarado sin lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido por la recurrente.

IV

DE LA OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por escrito del 15 de junio de 2006, la abogada Eira Torres Castro, actuando con el carácter de Suplente Especial de la Fiscalía Primera del Ministerio Público, presentó la opinión del órgano que representa sobre el caso planteado.

En su escrito, la representante del Ministerio Público afirmó que la actividad petrolera es de utilidad pública e interés social y, por lo tanto, las empresas de derecho privado, como PDVSA, que presten dicho servicio se encuentran sometidas a un régimen de derecho público.

Indicó, que las pruebas presentadas por la parte actora no desvirtuaron la paralización del servicio prestado por la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), ni el hecho de que tanto la gerencia mayor como los empleados de esa empresa se sumaron al paro petrolero.

En cuanto al argumento referido a la falta de legitimidad pasiva de la recurrente en el procedimiento administrativo iniciado por el Ministerio de Energía y Minas, arguyó que a pesar del convenio suscrito entre PDVSA y la sociedad mercantil Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), no puede desprenderse a la Administración Pública del ejercicio de su potestad de control y vigilancia sobre actividades inherentes a la estabilidad económica y soberanía del Estado, por lo que -a su decir- el mencionado Ministerio sí tenía competencia para iniciar el procedimiento administrativo así como también tenía la actora legitimidad pasiva para ser parte de ese proceso.

Manifestó, que tal como lo establece el contrato celebrado entre PDVSA y Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), la accionante debió recurrir ante el Ministerio Público o el Ministerio de Energía y Minas y no ampararse en la declaratoria de fuerza mayor, en aras de buscar mecanismos idóneos para cumplir sus funciones.

Respecto a la inconstitucionalidad del artículo 66 de la Ley de Hidrocarburos, la representante del Ministerio Público expuso que tal inconstitucionalidad no resulta procedente, pues de presentarse algún incumplimiento de las obligaciones legales la Administración Pública puede aplicar sanciones en ejercicio de la potestad sancionatoria, encuadrando la conducta a sancionar dentro del contexto de la norma legal y aplicándola de manera imparcial y proporcional a la falta cometida.

Asimismo, la representación del Ministerio Público hizo referencia a la multa impuesta por el Ministerio de Energía y Minas a la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), por los daños ocasionados en los sistemas de carga de hidrocarburos y el conjunto de tuberías y demás sistemas del Petro- Terminal de Jose, determinados en las inspecciones practicadas por la División de Inteligencia del Comando Regional N° 7 de la Guardia Nacional, debido al abandono del terminal *“entre los días 15 al 21 de diciembre”* de 2002.

Al respecto, señaló que la multa había sido impuesta en su término máximo, por lo que consideró que

ésta debería ser objeto de revisión habida cuenta que la referida División de Inteligencia -según afirma- no tomó en cuenta “...*que SWEC dejó de estar en posesión y control del petro-terminal de José [TAEJC] el 15 de diciembre de 2002, es decir, que para la fecha señalada por la División de Inteligencia, ya la empresa SWEC no estaba al mando de las operaciones del Petro-Terminal, ni tomó en cuenta, aún cuando pudiera ser sancionable, la declaratoria de Fuerza Mayor presentada por SWEC, no obtuvo respuesta, por lo que la aplicación de la sanción máxima contemplada en el artículo 66, pudiera ser excesivamente severa*” (sic).

Por otra parte, analizó la posición doctrinal en torno a la Fuerza Mayor como causal eximente de responsabilidad estimando que dicha eximente no era aplicable en este caso, pues las razones esgrimidas por la accionante para justificar la declaratoria de Fuerza Mayor, no desvirtuaron ante la Administración Pública que el representante de la empresa mencionada no formó parte activa del paro petrolero ocurrido en el mes de diciembre de 2002.

Igualmente, manifestó no haberse vulnerado el derecho a la defensa, tal como lo señala la parte actora, toda vez que el órgano administrativo observó todos los argumentos presentados por la empresa respecto a los artículos constitucionales y legales en los cuales el Ministerio de Energía y Minas fundamentó su decisión.

Por último, concluyó que el acto impugnado se ajustó a las previsiones de la ley “*en cuanto a la conducta desplegada por la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía [SWEC] los días 6 al 15 de diciembre de 2002, al haberse interrumpido el servicio que prestaba en el Petro-Terminal, por lo que el presente Recurso de Nulidad debe ser declarado SIN LUGAR*”.

V

MOTIVACIONES PARA DECIDIR

Siendo la oportunidad para decidir, pasa esta Sala Político-Administrativa a pronunciarse sobre el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido por la parte actora contra la Resolución N° 044 de fecha 24 de marzo de 2004, dictada por el Ministro de Energía y Minas, por la cual impuso a la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) una multa de Cincuenta Mil Unidades Tributarias (50.000 U.T.). A tal efecto, la Sala observa:

1.- En primer lugar, la recurrente alega la violación del derecho constitucional a la defensa, del principio de legalidad y tipicidad de las sanciones e infracciones, así como el derecho a ser notificado de los cargos y hechos por los cuales se inició la investigación, en el procedimiento administrativo seguido por el Ministerio de Energía y Minas.

Respecto a la violación del derecho a ser notificado de los cargos imputados, los apoderados actores señalan que el Ministerio de Energía y Minas notificó a la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) la violación de un “*sinfin*” de deberes, normas, artículos, decretos, principios y sentencias del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que su representada no tuvo otra opción que “...*defenderse de todo cuanto el Ministerio le acusaba*...”, lo que, además, obligó a su mandante a desplegar una inmensa actividad probatoria que el órgano administrativo no valoró, afirmando que el Despacho ministerial no se pronunció sobre la

admisibilidad de las pruebas promovidas así como tampoco fijó la oportunidad para su evacuación.

Igualmente, indican que la parte accionada no motivó la impertinencia declarada en la Resolución recurrida, respecto a las pruebas promovidas por su mandante.

En el contexto de la situación planteada, se observa del expediente administrativo (folio 188 al 190) el Oficio N° 288 del 11 de abril de 2003, emanado del Ministro de Energía y Minas, recibido el 23 del mismo mes y año, según consta del sello húmedo impreso en el referido Oficio, mediante el cual se notificó a los representantes judiciales de la sociedad mercantil Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), el contenido del auto N° 076 del 11 de abril de 2003, que ordenó abrir el procedimiento administrativo contra la referida empresa.

En el auto de inicio, (folios 188 al 190) transcrito en el mencionado Oficio N° 288, se le indica a la recurrente acerca de la orden expedida por el Ministro de Energía y Minas para abrir, de oficio, un procedimiento administrativo con el objeto de establecer la responsabilidad de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) y las sanciones correspondientes por la presunta violación de determinadas normas constitucionales y legales, así como del desacato de la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2002 dictada por el Tribunal Supremo de Justicia y de los Decretos Nos. 2.172 y 2.214 del 8 y 21 de diciembre del mismo año, respectivamente.

Asimismo, se evidencia del auto de inicio del procedimiento administrativo el origen de las supuestas infracciones atribuidas a la actora las cuales derivaron del hecho de “...abandonar intencionalmente e interrumpir el servicio público de operación y mantenimiento del Petro-Terminal de crudo de Jose, sin la autorización previa del Ejecutivo Nacional, contribuyendo a alterar el normal funcionamiento de las actividades y generando perjuicios a la colectividad, a las personas y a la defensa del interés y seguridad del Estado (...). Por cuanto, funcionarios de la Fuerza Armada Nacional inspeccionaron las instalaciones del referido Terminal encontrando daños considerables a los sistemas de control y comunicación del mismo, y graves perjuicios al ambiente, producto del abandono de la referida empresa de las instalaciones (...). Por cuanto, la Ley Orgánica de Hidrocarburos en los artículos 4°, 60 y 66 declara a las referidas actividades de utilidad pública en interés social, calificándolas (...), como un servicio público que debe ser prestado en forma eficiente e ininterrumpidamente, lo cual no ha sido presumiblemente acatado por la indicada empresa SWEC, a partir de la fecha 06 de diciembre de 2002...” (sic).

De esta manera, estima la Sala que en la notificación practicada a la accionante acerca del inicio del procedimiento administrativo por parte del Ministro de Energía y Minas, se encuentran plenamente identificados los fundamentos tanto de derecho como de hecho que llevaron a la Administración Pública a actuar de oficio.

En refuerzo de lo anterior, de las actas que conforman el expediente administrativo se observa la diligencia de fecha 24 de abril de 2003 (folio 194), en la cual la representación judicial de Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) solicitó la expedición de las copias simples correspondientes a la totalidad del expediente. Igualmente, se observan los escritos de descargos (folio 295 al 349), de promoción de pruebas

(folios 394 al 417 y folios 425 al 430) y de conclusiones (folios 455 al 498), presentados el 8 y 29 de mayo, 1º y 11 de septiembre de 2003, respectivamente, por la parte recurrente, con lo cual resulta evidente que la notificación practicada a los apoderados judiciales de la sociedad mercantil Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), cumplió con la finalidad de poner en conocimiento a la parte actora acerca del procedimiento administrativo iniciado en su contra, pudiendo ésta acceder al expediente y ejercer el derecho a la defensa presentando alegatos y promoviendo pruebas; por lo que, debe concluirse que, en el caso bajo examen, no existe la violación del derecho a ser notificado de los cargos por los que se inició el procedimiento. Así se declara.

Ahora bien, no observa la Sala del expediente administrativo que el Ministerio de Energía y Minas haya fijado los lapsos para promover y evacuar pruebas.

Al respecto, resulta necesario hacer referencia a la flexibilidad probatoria que rige en el procedimiento administrativo, pues en este procedimiento no opera la preclusividad de los lapsos procesales con la rigurosidad del proceso judicial. En efecto, en el transcurso del procedimiento administrativo las partes pueden presentar las pruebas y los alegatos que consideren pertinentes, siempre que no se haya producido la decisión definitiva.

Dicho principio de flexibilidad de las pruebas en el procedimiento administrativo, encuentra su contrapartida con el principio de exhaustividad y globalidad del acto administrativo, previsto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, toda vez que el órgano administrativo está obligado a pronunciarse sobre todas las cuestiones que hubieren sido planteadas durante todo el proceso.

De allí que, si bien el Ministerio de Energía y Minas no fijó los lapsos para promover y evacuar pruebas, se evidencia que en la resolución recurrida (folios 534 al 575) el órgano administrativo señaló todos y cada uno de los documentos consignados por la recurrente y demás pruebas promovidas por su representación judicial, así como también se pronunció acerca de la pertinencia y el valor probatorio de las mismas.

En efecto, el órgano administrativo se pronunció en cuanto a la prueba de informes promovida por la parte actora, señalando que dicha prueba era inoficiosa por cuanto versaba sobre hechos que constaban en el expediente. Asimismo, las pruebas de inspección ocular y de exhibición de documentos no fueron valoradas por la Administración, por haber considerado que las mismas estaban dirigidas a demostrar hechos no relacionados con el objeto del procedimiento, es decir, la verificación del abandono del Terminal TAEJ y la suspensión del servicio de operación y mantenimiento de dicho Terminal, en contravención de normas legales y constitucionales. Por lo cual -a juicio de la Sala- la omisión en la cual incurrió la Administración sobre la fijación de los lapsos para promover y evacuar pruebas no produjo indefensión alguna. Así se declara.

En cuanto a la violación del principio de legalidad y tipicidad de las sanciones, denunciada por la recurrente, se observa que los apoderados actores analizaron cada una de las normas cuya violación le fue atribuida a su representada por parte del órgano ministerial, concluyendo que ninguna de dichas normas establece sanciones y que, en algunos casos, constituían normas penales en blanco.

Alegan, que el artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos constituye una norma penal en blanco al dejar abierta la posibilidad para que la Administración por sí sola juzgue las conductas a ser sancionadas, por lo cual solicitan a esta Sala Político Administrativa la desaplicación de la mencionada norma, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad.

En este orden de ideas, se hace necesario para la Sala realizar las siguientes precisiones:

El principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y exige la conformidad de las actuaciones de todos los órganos del Estado con el derecho. Así, el artículo 137 constitucional establece:

“Artículo 137. Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

Ahora bien, dentro del desarrollo de la actividad administrativa, el principio de legalidad encuentra dos intereses contrapuestos: por una parte, la necesidad de proteger los derechos de los administrados contra los posibles abusos de la Administración; y, por otra parte, la exigencia de dotar a la Administración de un margen de libertad de acción.

En este sentido, si bien debe evitarse que se produzcan actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad administrativa supeditándola en su actividad a una serie de reglas jurídicas, tal sujeción no debe impedir el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa pues, igualmente, se causarían graves perjuicios a los administrados. De esta manera, la oportunidad de adoptar determinadas medidas no siempre puede precisarse por vía general anticipadamente sino en el momento específico en que cada caso concreto se presente.

En lo que se refiere al ámbito administrativo sancionador, la Sala ha expresado (sentencia N° 1.947 del 11 de diciembre de 2003) que *“el principio de legalidad admite una descripción básica, producto de caracteres atribuidos en primera instancia, a la legalidad punitiva, pero que resultan extensibles a la legalidad sancionadora en general”*.

Así, el principio de legalidad implica la existencia de una ley (*lex scripta*), que ésta sea anterior (*lex previa*) y que describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*), lo cual tiene correspondencia con el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, esto es, no hay delito ni pena, sin ley penal previa. Se entiende, pues, que la potestad sancionatoria requiere de una normativa que faculte a la Administración para actuar y aplicar determinada sanción administrativa.

Por otra parte, debe señalarse que el principio de legalidad se relaciona con el principio de la reserva legal, mediante el cual determinadas materias deben ser reguladas por Ley.

En el caso de las sanciones administrativas, según la voluntad del legislador, éstas pueden estar establecidas en una ley o un reglamento, y en este último supuesto, es indispensable que la propia Ley establezca que por vía reglamentaria, se determinarán las sanciones, con el fin de dar cumplimiento al principio constitucional de la reserva legal.

En lo que concierne al principio de tipicidad cuya violación fue alegada por la parte recurrente, debe indicarse que éste se encuadra en el principio de la legalidad: mientras el principio de tipicidad postula la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas, el principio de legalidad concreta tal prescripción en el requerimiento de definición, suficiente para su identificación, del ilícito y de su consecuencia sancionatoria.

De allí, que la exigencia de legalidad o tipicidad tiene su origen en el principio de seguridad jurídica, fundamental en todo Estado de Derecho, requiriéndose que la definición normativa de los ilícitos administrativos debe reunir unas características de precisión que satisfagan esa demanda de seguridad y certeza.

En este contexto, la Sala observa que en el acto administrativo recurrido, el Ministro de Energía y Minas impuso a la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) una multa de cincuenta mil unidades tributarias (50.000 U.T.), de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, en concordancia con lo establecido en los artículos 19 y 66 *eiusdem*, por considerar como una falta *gravísima* la conducta asumida por la mencionada empresa al abandonar el *Petro-Terminal* que operaba y, consecuentemente, interrumpir la prestación del servicio público que prestaba.

Al respecto, se observa que los artículos 19, 60 y 66 del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001, establecen:

“Artículo 19. Las personas que realicen las actividades a las cuales se refiere este Decreto Ley, deberán hacerlo en forma continua y eficiente, conforme a las normas aplicables y a las mejores prácticas científicas y técnicas disponibles sobre seguridad e higiene, protección ambiental y aprovechamiento y uso racional de los hidrocarburos, la conservación de la energía de los mismos y el máximo recobro final de los yacimientos”.

“Artículo 60. Constituyen un servicio público las actividades de suministro, almacenamiento, transporte, distribución y expendio de los productos derivados de los hidrocarburos, señalados por el Ejecutivo Nacional conforme al artículo anterior, destinados al consumo colectivo interno. El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas, fijará los precios de los productos derivados de los hidrocarburos y adoptará medidas para garantizar el suministro, la eficiencia del servicio y evitar su interrupción. En la fijación de los precios el Ejecutivo Nacional atenderá a las disposiciones de este Decreto Ley y a las previsiones que se establezcan en su Reglamento. Estos precios podrán fijarse mediante bandas o cualquier otro sistema que resulte adecuado a los fines previstos en el presente Decreto Ley, tomando en cuenta las inversiones y la rentabilidad de las mismas”.

“Artículo 66. Las infracciones al presente Decreto Ley, a su Reglamento y a las demás disposiciones que se dicten para su debido cumplimiento, referidas a seguridad y protección de instalaciones, personas y bienes, construcción de obras e instalaciones, prestación de servicio, normas de calidad, transporte y distribución de hidrocarburos y productos, de precios y tarifas, serán sancionadas con multa entre cincuenta (50) y cincuenta mil (50.000) unidades tributarias o suspensión de actividades hasta por seis (6) meses o con ambas sanciones, que impondrá el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo a la gravedad de la falta y la actuación pasada del infractor en el ejercicio de sus actividades.

Las sanciones anteriores se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales, fiscales o administrativas que la infracción origine, de las medidas policiales que deban tomarse para impedir la infracción o para restituir la situación legal infringida y de las sanciones establecidas en otras leyes”.

De las normas transcritas, se colige que las personas que realicen actividades relativas al suministro, almacenamiento, transporte, distribución y expendio de los productos derivados de los hidrocarburos, actividades estas que guardan el carácter de servicio público, deberán hacerlo de forma continua y eficiente. Por otra parte, las infracciones de las normas consagradas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos y su Reglamento, así como de aquellas disposiciones dictadas para el cumplimiento de dichas normas, relativas a la seguridad y protección de instalaciones, personas y bienes, construcción de obras e instalaciones, prestación de servicio, normas de calidad, transporte y distribución de hidrocarburos y productos, de precios y tarifas, serán objeto de sanción por parte del Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Energía y Minas, con multa o suspensión de actividades.

Así pues, evidencia la Sala que la Administración Pública constató en el procedimiento administrativo la infracción de las normas de la Ley Orgánica de Hidrocarburos que ordenan la prestación continua y eficaz del servicio público de operación y mantenimiento de un terminal de almacenamiento y embarque de crudo petrolero por parte de la sociedad mercantil Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), servicio que estaba obligado a prestar según el contrato de operación y mantenimiento suscrito con PDVSA Petróleo, S.A., por lo que el Ministro de Energía y Minas procedió a aplicar la consecuencia jurídica consagrada en el artículo 66 del referido Texto Legal, es decir, imponer la sanción de multa.

Desde esta perspectiva, considera la Sala que el aludido artículo 66 no constituye una norma penal en blanco en sentido estricto, pues si bien remite a las normas que la propia Ley Orgánica de Hidrocarburos prevé, al Reglamento de dicha Ley y a las demás disposiciones que se dicten para el debido cumplimiento de esas normas, su redacción se presenta en unos términos que hacen posible su aplicación. En efecto, establece el elemento esencial del tipo, esto es, la infracción de las normas de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, de su Reglamento y demás disposiciones dictadas para dar cumplimiento a esa normativa “*referidas a seguridad y protección de instalaciones, personas y bienes, construcción de obras e instalaciones, prestación de servicio, normas de calidad, transporte y distribución de hidrocarburos y productos, de precios y tarifas*”. Además, la norma en cuestión prevé la consecuencia aplicable ante la infracción, es decir, la imposición de sanciones relativas a la suspensión de actividades hasta por seis meses, y/o multa de cincuenta a cincuenta mil unidades tributarias.

Por otra parte, la propia norma habilita al reglamento y demás disposiciones dictadas para el cumplimiento de las normas de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (referidas a seguridad y protección de instalaciones, personas y bienes, construcción de obras e instalaciones, prestación de servicio, normas de calidad, transporte y distribución de hidrocarburos y productos, de precios y tarifas), con el objeto de colaborar en la regulación de las actividades que son objeto de esa Ley.

Así las cosas, resulta pertinente indicar que la colaboración reglamentaria es una modalidad del ejercicio del principio de reserva legal y no una excepción al mencionado principio. La actividad

administrativa, destinada como se encuentra a resguardar el interés colectivo, aparece en constante movimiento ante las distintas situaciones que no pueden ser previstas en su totalidad por el legislador, por lo que se hace perfectamente viable que el legislador faculte a la Administración para que dicte reglas y normas reguladoras de la función administrativa, que le permitan tener libertad de acción en el cumplimiento de sus funciones, sin que ello implique la violación de los principios de legalidad y de reserva legal.

Ahora bien, del auto que ordenó abrir el procedimiento administrativo (folios 81 al 83), observa la Sala que la autoridad administrativa consideró que la conducta desplegada por la sociedad mercantil Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) presuntamente infringía los artículos 302, 322 y 326 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los artículos 4, 19, 60 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, los artículos 5 y 16 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, los artículos 344 y 361 del Código Penal, así como también estimó que tal conducta constituía un desacato a la sentencia N° 3.342 del 19 de diciembre de 2002, dictada por la Sala Constitucional de este Tribunal Supremo de Justicia, y a los Decretos Ejecutivos Nos. 2.172 y 2.214 del 8 y 21 de diciembre de 2002, respectivamente.

Cabe mencionar que, los artículos 302, 322 y 326 de la Constitución establecen:

“Artículo 302. El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo”.

“Artículo 322. La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional”.

“Artículo 326. La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”.

Así, las normas transcritas constituyen principios relativos a la actividad petrolera reservada al Estado y a la seguridad de la Nación, normas constitucionales que el órgano administrativo consideró infringidas por la actuación de la recurrente, en el ejercicio de su función como órgano regulador en materia de hidrocarburos. Aunado a ello, debe recordarse que, en el contexto del artículo 131 constitucional que establece el deber de cumplir la Constitución y las leyes, el Ministerio de Energía y Minas, por su propia naturaleza de órgano administrativo, se encuentran en el deber de cumplir y velar por el cumplimiento de las normas y principios de la Carta Magna al igual que el resto de los órganos del Estado.

Respecto a la decisión de este Supremo Tribunal a la cual se refirió el Ministerio de Energía y Minas, debe señalarse que -efectivamente- la Sala Constitucional, en sentencia N° 3.342 del 19 de diciembre de 2002, se declaró competente y admitió la acción de amparo constitucional ejercida por el ciudadano Félix Rodríguez en su condición de Director Adjunto de Producción y Gerente General de Producción de la División de Occidente Exploración, Producción y Mejoramiento de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), en representación de los derechos colectivos de dicha sociedad y del pueblo venezolano, contra *“los hechos, actos y omisiones provenientes de los integrantes de una asociación que dicen llamar GENTE DEL PETRÓLEO”*.

Asimismo, en la mencionada sentencia, la Sala Constitucional acordó medida cautelar innominada *“...consistente en la orden a todas las autoridades y particulares vinculados con el restablecimiento de la actividad económica e industrial de la referida sociedad mercantil, de acatar todos aquellos Decretos y Resoluciones emanados de los órganos competentes cuya finalidad sea lograr la puesta en funcionamiento de la industria petrolera y sus derivados, en particular, del Decreto Presidencial n° 2.172, reimpresso y publicado en Gaceta Oficial n° 37.587, del 9.12.02, de la Resolución emanada del Ministerio de Energía y Minas, publicada en Gaceta Oficial n° 5.612, Extraordinario, del 8.12.02, y de la Resolución conjunta emanada de los Ministerios de la Defensa y de Energía y Minas, publicada en Gaceta Oficial n° 37.588, del 10.12.02, apercibidos de que el desconocimiento de dicha orden supondrá un desacato a la autoridad, en los términos previstos en los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales...”*.

De esta manera, si bien es cierto que el delito de desacato -en este caso, de una medida cautelar acordada por la Sala Constitucional- debe ser determinado mediante sentencia judicial, no estima la Sala que el órgano ministerial haya infringido los principios de legalidad, tipicidad y reserva legal al considerar que la conducta de la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) contravino la sentencia N° 3.342 del 19 de diciembre de 2002; toda vez que en el ejercicio de sus funciones como órgano ejecutivo encargado de la formulación, regulación y seguimiento de las políticas y la planificación, realización y fiscalización de las actividades en materia de hidrocarburos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, está obligado a regularizar aquellas actuaciones tendientes a infringir dichas actividades.

Del mismo modo, no estima la Sala que al haber considerado el órgano ministerial que la conducta de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) contravenía el contenido de los Decretos Presidenciales Nos. 2.171 y 2.214 del 8 y 21 de diciembre de 2002, publicados en las Gacetas Oficiales Nos. 37.587 y 37.597, del 9 y 23 del mismo mes y año, respectivamente, haya violado los principios de legalidad, tipicidad y reserva legal.

Los mencionados Decretos fueron dictados por el Presidente de la República, durante el denominado *“paro petrolero”* llevado a cabo durante el mes de diciembre de 2002 por parte de las personas vinculadas con el sector petrolero, con el fin de disponer que lo concerniente al resguardo de las instalaciones de la industria petrolera nacional y el control y funcionamiento de esa industria estuviera a cargo de la Fuerza Armada Nacional, y que todos los buques venezolanos que se encontrasen anclados en aguas jurisdiccionales

venezolanas, o atracados en puertos nacionales para el transporte de hidrocarburos y sus derivados, debían proceder de manera inmediata a realizar las respectivas maniobras de zarpe y/o atraque; todo ello con la finalidad de procurar la continuidad del servicio público de suministro de hidrocarburos, a nivel nacional e internacional.

Así pues, en el ejercicio de sus funciones, el Ministerio de Energía y Minas observó que la actuación de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) “presuntamente” contravenía no solo las normas establecidas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos sino, además, normas constitucionales, decisiones judiciales y decretos presidenciales referidos a la actividad de hidrocarburos como actividad de utilidad pública e interés social, de carácter estratégico para el desarrollo nacional y la soberanía económica y política de la República. En razón de lo anterior, considera esta Sala que en el caso concreto no se violaron los principios alegados por la parte accionante, pues simplemente la Administración tomó en cuenta todas las normas y demás disposiciones dictadas dentro del marco de los hidrocarburos para determinar la irregular actuación de la recurrente.

En cuanto a las normas de la Ley de Seguridad Social y del Código Penal invocadas por el órgano ministerial, se evidencia del propio texto de la decisión recurrida (folio 566), que la autoridad administrativa “...Recono[ció] que (...) en el acto de apertura se hizo referencia al Código Penal, siendo que es[e] Ministerio no tiene competencia para aplicar dicho instrumento normativo ni para calificar hechos u omisiones con respecto al mismo. Tampoco puede aplicarse a este caso la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, ya que la misma fue publicada el 18 de diciembre de 2002 en la Gaceta 37.594 y SWEC dejó de estar en control del petro-terminal TAECJ de Jose el domingo 15 de diciembre de 2002, según se desprende del expediente”.

Por lo anterior, al no haber sido aplicadas las normas del Código Penal y de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación al caso concreto por parte del Ministerio de Energía y Minas, mal puede considerar la parte recurrente la violación de los principios de legalidad, tipicidad y reserva legal y, mucho menos, afirmar que la decisión del órgano administrativo se fundamentó en normas penales en blanco, toda vez que, en definitiva, la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) fue objeto de un procedimiento administrativo y sancionada en el acto dictado por la máxima autoridad de mencionado Ministerio, según lo establecido en el artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, en concordancia con los artículos 19 y 60 *eiusdem*; por lo que debe la Sala desestimar los alegatos de la parte recurrente sobre este particular. Así se declara.

2.- En segundo lugar, se observa que los apoderados actores denuncian la violación del derecho a la presunción de inocencia, pues -a su decir- desde el inicio del procedimiento administrativo, el Ministerio de Energía y Minas presumió que la empresa recurrente era culpable y que por ser esa presunción de carácter *iuris tantum*, la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) debía probar que no era culpable de los hechos imputados, cuando lo procedente -según afirman- era que la culpabilidad fuese demostrada por el órgano sancionador.

Cabe precisar sobre estos particulares, que el principio de presunción de inocencia consagrado en el

numeral 2 del artículo 49 de la Constitución, forma parte de las garantías inmanentes al debido proceso y consiste en el derecho que tiene toda persona de ser considerada inocente mientras no se pruebe lo contrario; se exige en consecuencia, que tanto los órganos judiciales como los de naturaleza administrativa ajusten sus actuaciones, a lo largo de todo el procedimiento respectivo, de modo tal que se ponga de manifiesto el acatamiento o respeto del aludido derecho.

En tal sentido, su importancia trasciende en aquellos procedimientos administrativos que aluden a un régimen sancionatorio o disciplinario, como es el caso de autos, donde tal derecho se concretiza en la necesaria existencia de un procedimiento previo a la imposición de la sanción, que ofrezca las garantías mínimas a la persona investigada y permita, sobre todo, comprobar su culpabilidad o inocencia.

La presunción de inocencia debe abarcar todas las etapas del procedimiento sancionatorio, y ello implica que se de al investigado la posibilidad de conocer los hechos que se le imputan, se le garantice la existencia de un contradictorio, la oportunidad de utilizar todos los elementos probatorios que respalden las defensas que considere pertinente esgrimir, y una resolución precedida de la correspondiente actividad probatoria a partir de la cual pueda el órgano competente fundamentar un juicio razonable de culpabilidad.

En el caso bajo examen, evidencia la Sala que la sola actuación de imputar cargos en el auto de inicio del procedimiento administrativo no constituye *per se* una lesión al derecho constitucional de presunción de inocencia. Dicha actuación de imputar cargos, es propia de la actividad sancionatoria y/o disciplinaria de la Administración, necesaria para dar inicio a los procedimientos de dicha naturaleza, y exigible a los efectos de que los investigados conozcan las infracciones atribuidas y se procuren una adecuada defensa.

Por otra parte, tal como se ha expuesto a lo largo de este fallo, la parte accionante fue notificada de las razones de hecho y de derecho que justificaron el inicio del procedimiento administrativo por parte del Ministerio de Energía y Minas, tuvo oportunidad de presentar el correspondiente escrito de descargos y promover pruebas; pruebas estas cuya pertinencia y valoración fueron analizadas por el órgano administrativo en el acto administrativo recurrido.

Además, del texto del acto objeto del recurso de nulidad ejercido, se observa que el juicio elaborado por la autoridad administrativa no solo estuvo fundamentado en los alegatos y pruebas presentadas por la parte accionante, toda vez que la Administración actuando de oficio conforme a lo previsto en los artículos 28, 53, 54 y 55 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, recaudó de organismos públicos y privados la información necesaria para el mejor conocimiento del asunto.

En efecto, del acto impugnado (folios 547 al 550) se evidencia que el órgano administrativo cumplió con la carga de la prueba al tomar en consideración las pruebas consignadas en el expediente administrativo por parte de los órganos a los cuales se requirió la información respectiva, con el objeto de determinar la infracción atribuida a la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), con lo que concluye la Sala que, en el caso de autos, no se verifica la violación del derecho a la presunción de inocencia. Así se declara.

3.- En tercer lugar, se observa que los recurrentes alegan el vicio de falso supuesto de derecho y de hecho conjuntamente con el vicio de inmotivación.

Al respecto, afirman que se configura el vicio de falso supuesto de hecho y de derecho al considerarse como servicio público la actividad realizada por la recurrente, conforme a los artículos 60 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, pues dicha actividad consistía en el almacenamiento y la carga de crudo para la exportación y consumo externo. Igualmente, señalaron que la empresa accionante nunca se sumó al “*paro general*” del mes de diciembre de 2002, y que a pesar de haber invocado tempestivamente el supuesto de fuerza mayor, la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) cumplió todos sus deberes y obligaciones con estricto apego a lo establecido en el contrato de operación y mantenimiento.

Manifiestan, que su representada no conoce las pruebas ni los hechos que “*supuestamente*” evidencian el abandono del Terminal, por lo que -a juicio de los apoderados actores- la Resolución impugnada se encuentra inmotivada e infringe el derecho constitucional a la defensa.

Afirman, que en el supuesto negado de que haya existido algún tipo de incumplimiento, el responsable ante la Administración es PDVSA Petróleo, S.A. y no sus contratistas, como es el caso de su mandante, quien sólo sería responsable contractualmente frente a la empresa petrolera del Estado, y en ese caso, las controversias que surjan serían resueltas mediante arbitraje internacional.

Expresan, que su representada actuó con apego a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, y no como contrariamente lo afirma el órgano administrativo en el acto administrativo objeto de impugnación.

En ese orden de ideas, cabe precisar que en numerosas decisiones esta Sala se ha referido a la contradicción que supone la denuncia simultánea de los vicios de inmotivación y falso supuesto por ser ambos conceptos excluyentes entre sí, “*por cuanto la inmotivación implica la omisión de los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar al acto, y el falso supuesto alude a la inexistencia de los hechos, a la apreciación errada de las circunstancias presentes, o bien a la fundamentación en una norma que no resulta aplicable al caso concreto; no pudiendo afirmarse en consecuencia que un mismo acto, por una parte, no tenga motivación, y por otra, tenga una motivación errada en cuanto a los hechos o el derecho*”. (Ver, entre otras, sentencia N° 1659 del 28 de junio de 2006).

No obstante, también ha expresado la Sala lo siguiente:

“Ahora bien, tanto la doctrina moderna como la jurisprudencia de esta Sala han señalado respecto del vicio de inmotivación (dentro del cual puede ubicarse el vicio de contradicción), que el mismo se produce no sólo cuando faltan de forma absoluta los fundamentos de la decisión, sino que, paralelamente, existen otros supuestos que al incidir de manera negativa sobre los motivos del fallo los eliminan, deviniendo así en inexistentes, por lo que tales errores producen la inmotivación total, pura y simple.

En este sentido, la jurisprudencia de la Sala ha sostenido en anteriores oportunidades (ver sentencias Nos. 02273 del 24/11/2004, caso: Ferro de Venezuela, C.A., y 04233 del 16/6/2005, caso: Manufacturers Hanover Trust Company), que tales circunstancias

pueden ocurrir bajo las siguientes hipótesis:

- *Ausencia absoluta de razonamientos que sirvan de fundamento a la decisión.*
- *Contradicciones graves en los propios motivos que implica su destrucción recíproca.*
- *La desconexión total entre los fundamentos de la sentencia y las pretensiones de las partes, en virtud de la grave incongruencia entre la solución jurídica formulada y el thema decidendum.*
- *La ininteligencia de la motivación en razón de contener razones vagas, generales, ilógicas, impertinentes o absurdas.*
- *El defecto de actividad denominado silencio de prueba”.* (Sentencia N° 06420 del 1° de diciembre de 2005) (Resaltado de la Sentencia).

Las consideraciones expuestas en la sentencia parcialmente transcrita ponen de manifiesto que la inmotivación, tanto de los actos administrativos como de las sentencias, no sólo se produce cuando faltan de forma absoluta los fundamentos de éstos, sino que puede incluso verificarse en casos en los que habiéndose expresado las razones de lo dispuesto en el acto o decisión de que se trate, dichas razones presentan determinadas características que inciden negativamente en el aspecto de la motivación, haciéndola incomprensible, confusa o discordante. Por tanto, la circunstancia de alegar paralelamente los vicios de inmotivación y falso supuesto se traduce en una contradicción o incompatibilidad cuando lo discutido respecto a la motivación del acto es la omisión de las razones que lo fundamentan, pero no en aquellos supuestos en los que lo denunciado es una motivación contradictoria o ininteligible, pues en estos casos sí se indican los motivos de la decisión, resultando posible entonces que a la vez se incurra en un error en la valoración de los hechos o el derecho.

Ahora bien, estima la Sala que el argumento de la recurrente acerca del vicio de inmotivación no se corresponde propiamente con este vicio sino más bien con el vicio de falso supuesto de hecho, pues el argumento en cuestión se refiere al supuesto desconocimiento de la actora de las pruebas y los hechos que evidencian el abandono del Terminal del cual estaba encargado la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC).

De esta manera, es necesario examinar los fundamentos jurídicos que dieron lugar a la imposición de la sanción y su correspondencia con la situación fáctica, a objeto de verificar la existencia de un falso supuesto por parte de la Administración. Sobre el particular, se observa:

El Ministerio de Energía y Minas fundamentó la imposición de la sanción de multa a la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), en los artículos 19, 60 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, anteriormente transcritos, por el abandono del Petro-Terminal que operaba la recurrente, la suspensión del servicio público que prestaba y los daños ocasionados en el Terminal de Jose (TAEJ).

En relación al servicio prestado por la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), se advierte de la copia certificada del contrato celebrado entre la referida sociedad mercantil y PDVSA Petróleo, S.A. el 30 de mayo de 2001 (folios 88 al 180), que la recurrente se comprometió a prestar el servicio de

operación y mantenimiento del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), en el Estado Anzoátegui, tal como lo afirmó la parte recurrente en el libelo.

En este sentido, resulta pertinente observar lo que establecen los artículos 1° y 4° de la Ley Orgánica de Hidrocarburos:

“Artículo 1°. Todo lo relativo a la exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte, almacenamiento, comercialización, conservación de los hidrocarburos, así como lo referente a los productos refinados y a las obras que la realización de estas actividades requiera, se rige por el presente Decreto Ley”.

“Artículo 4°. Las actividades a las cuales se refiere el presente Decreto Ley, así como las obras que su realización requiera, se declaran de utilidad pública e interés social”.

De estas normas y de los artículos 19 y 60 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, transcritos con anterioridad, se evidencia que el servicio prestado por la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) es, en efecto, un servicio público cuyo carácter deriva de la propia Ley y no del contrato celebrado entre la accionante y PDVSA Petróleo S.A., pues el mantenimiento y la operación de un terminal que almacena y embarca petróleo en los buques destinados para ello, contribuye a la actividad de transporte y consecuentemente, de comercialización interna y externa de los hidrocarburos.

Es, así, como la interrupción en el servicio de mantenimiento y operación de un Petro-Terminal que almacena crudo, contribuiría a la desestabilización de la industria petrolera, toda vez que se impide su normal desenvolvimiento afectándose la comercialización interna y el comercio de los hidrocarburos al exterior del país; lo cual, sin duda, a su vez, incide en la economía nacional, pues no se podrían cumplir los compromisos internacionales adquiridos por la República en materia petrolera.

Respecto al abandono del Terminal TAEJ y la suspensión de las actividades de mantenimiento y operación a cargo de la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), así como los daños ocasionados en dicho Terminal, del expediente administrativo se evidencian los siguientes documentos:

a) Escrito de denuncia interpuesta el 31 de diciembre de 2002 ante la Fiscalía Superior del Ministerio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, por el ciudadano Numa Lozada, en su carácter de Inspector Técnico del Ministerio de Energía y Minas, por la comisión por parte del ciudadano Gustavo Naranjo, en su carácter de Gerente de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), de los delitos contra la conservación de los intereses públicos y privados en el Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ) (folios 9 al 16).

b) Comunicación de fecha 19 de marzo de 2002, dirigida por la Consultoría Jurídica de Oriente de la empresa PDVSA Petróleos de Venezuela, S.A., al Director y Gerente General de Producción de Oriente de esa empresa, mediante la cual se remite *“Informe Técnico elaborado por el Superintendente del TAEJ, pruebas documentales y testimoniales, sobre los hechos de sabotajes y daños ocurridos en el TERMINAL DE ALMACENAMIENTO Y EMBARQUE DE CRUDO JOSE, en el mes de diciembre de 2002, donde aparecen*

involucrados personal de la empresa SOCIEDAD WILLIAMS ENBRIDGE & COMPANY (...), encargada de la operación y mantenimiento de dicho terminal” (folios 36 y 37).

c) Comunicación s/fecha, suscrita por el Superintendente del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), dirigida al Jefe de Inteligencia de la Guardia Nacional, Comando Regional N° 7, en la cual hizo un breve resumen de los hechos acontecidos en el referido terminal entre los días 15 y 22 de diciembre de 2002, y un cálculo aproximado de los daños ocasionados en el terminal. En la mencionada comunicación se señaló que “...*el personal de guardia a partir del día sábado 7/12/2002 cumplía horario rotativo de 24 horas, el personal administrativo, gerencial y mantenimiento (sic) a partir del 2 /12/2002 se ausentaron (sic) de las instalaciones...*”. (folios 38 y 39).

d) *Acta de Inspección Ocular* del 21 de diciembre de 2002, en la cual miembros de la División de Inteligencia del Comando Regional N° 7 y el Destacamento de Vigilancia Costera 907 de la Guardia Nacional de Venezuela, dejaron constancia del estado en el que se encontraba la Plataforma de Carga del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), ubicada aproximadamente a 8 kilómetros mar afuera de dicho Terminal. En la mencionada Acta se hizo constar que “...*una vez en dicha plataforma, integrada por dos sistemas de carga de hidrocarburos (brazos) y un conjunto de tuberías y sistemas típicos de la actividad petroleras (sic), [se] dirigieron a la cabina de control en donde se pudo observar una sala con cuatro equipos de computación y cuatro cabinas contentivas de equipos electrónicos conformados de varios dispositivos con fusibles, detectándose ochenta de estos dispositivos desactivados y con la ausencia de los respectivos fusibles y varios cables desconectados, asimismo, se pudo observar sobre las mesas donde se encontraban los equipos de computación, treinta fusibles, varios de estos dentro de un vaso pequeño de plástico. Del mismo modo los equipos de computación se encontraban encendidos y le (sic) podía leer en la parte inferior de sus pantallas en forma intermitente de color rojo y azul la palabra ‘ALARM’ y ‘COMMS’...*” (folios 60 y 61).

e) *Actas de Entrevistas* realizadas el 21 de diciembre de 2002, por personal de la División de Inteligencia del Comando Regional N° 7 de la Guardia Nacional, a los ciudadanos Hugo Alfredo Martínez Velásquez, Douglas Santos Estaba Reyes y Jesús Almardo Villafranca Suárez, empleados de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC); *Acta de Entrevista* realizada el 13 de enero de 2003, al ciudadano José Luis Lozada Peña, en su carácter de Superintendente del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ); *Actas de Entrevistas* practicadas el 15 y 20 de enero de 2003 al ciudadano Carlos José López Narváez; *Actas de Entrevistas* realizadas el 21 de enero de 2003 a los ciudadanos Alexis Gregorio Rodríguez Carvajal, Luis Enrique de Sisto Briceño y Héctor Noriega Lucas, trabajadores de PDVSA Petróleo, S.A. Acta de Entrevista realizada el 27 de enero de 2003 al ciudadano Alejandro Luis Figueroa Cevallos.

En las *Actas de Entrevistas* referidas se señaló el 15 de diciembre de 2002, como el día en el cual fue abandonada la Sala de Control del TAEJ por el personal de la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), según el libro de bitácora de esa fecha. Asimismo, se hace mención al estado y los daños ocasionados en el Petro-Terminal de Jose, sin que se pueda determinar la fecha exacta en que fueron causados

tales daños (folios 60 al 67).

f) Comunicación de fecha 24 de enero de 2003, dirigida por la representación de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) a la Gerencia Funcional de Apoyo a Nuevos Negocios y a la Gerencia de Producción de la División de Oriente de la Organización de Producción y Mejoramiento de PDVSA, Petróleos de Venezuela, S.A., en la cual le solicita a la empresa estatal permitir el acceso a los miembros de la recurrente al Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ) (folios 84 al 87).

g) *Acta* levantada el 29 de abril de 2003, por un funcionario sustanciador del Ministerio de Energía y Minas, en la Oficina de la Superintendencia del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), en la cual se hace constar la información suministrada por el Superintendente de ese Petro-Terminal al órgano ministerial, relativa a los informes técnicos contentivos del estado de las estructuras y equipos del TAEJ (folio 205).

h) Transcripción del correo electrónico de fecha 6 de diciembre de 2002, traducido por intérprete público al español, contentivo de la misiva suscrita por el Gerente General de la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (TAEJ), dirigida a los ciudadanos Nelson Medina, Juan Mendoza y Tomás Carrillo, representantes de PDVSA Petróleo, S.A., informándoles que, según la cláusula 24.2 del convenio celebrado entre ambas empresas, las obligaciones contractuales de la recurrente se encontraban “..*impedida (sic) por un Caso de Fuerza Mayor: la huelga nacional general en Venezuela que incluye al personal y a los trabajadores portuarios, al personal de PDVSA en el Complejo Jose y a ciertos empleados de SWEC. Entre otros, los capitanes de embarque, como miembros de la Asociación de la Marina Mercante, se han unido a la huelga...*” (folios 350 al 355).

i) *Acta* levantada el 21 de diciembre de 2002 por la Notaría Pública Tercera de Puerto La Cruz, Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui, la cual se trasladó a las instalaciones del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), a los fines de practicar una inspección extrajudicial en la que se hizo constar, entre otros aspectos, que los miembros de la Notaría no pudieron acceder a las referidas instalaciones por encontrarse éstas en resguardo de funcionarios de la Guardia Nacional. Asimismo, se dejó constancia que, según manifestaron dichos funcionarios, no se encontraba personal alguno dirigiendo operaciones en el Petro-Terminal (folios 361 al 363).

j) Escrito de fecha 19 de diciembre de 2002, mediante el cual el ciudadano Gustavo Naranjo, actuando con el carácter de Gerente General del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Jose (TAEJ), informó al Fiscal Superior del Ministerio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui acerca de las “*condiciones de inseguridad*” que estaban presentes en el Petro-Terminal, de la ausencia de los funcionarios encargados de accionar los planes de contingencia ante cualquier emergencia y de la suspensión de las actividades por parte de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) “*amparados por la declaración de fuerza mayor*”, afirmando que no se hacía responsable la accionante “*...En caso de que se realicen operaciones tendentes al embarque de crudo, no autorizadas por SWEC...*” (folios 364 al 367).

k) Escrito del 20 de diciembre de 2002, dirigido al Fiscal Superior del Ministerio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, en el cual el personal de PDVSA Petróleo, C.A. que laboraba en el terminal de Jose, hizo del conocimiento de esa Fiscalía acerca del acuerdo de los empleados de PDVSA Petróleo, C.A. para mantenerse fuera de las instalaciones del Petro-Terminal ante las condiciones de inseguridad en la cual se encontraban (folios 368 al 371).

l) Comunicación de fecha 23 de diciembre de 2002, suscrita por la representación de la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), dirigida a miembros de PDVSA Petróleo, S.A., ratificando la imposibilidad de prestar los servicios establecidos en el contrato de operación y mantenimiento del TAEJ celebrado entre ambas empresas, debido al caso de fuerza mayor manifestado en la comunicación del 6 de diciembre de 2002 enviada a representantes de PDVSA Petróleo, C.A. (folios 377 al 381).

Por todo lo anterior, estima la Sala que de los documentos señalados se desprende con meridiana claridad que la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) suspendió las actividades del servicio de mantenimiento y operación del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), y retiró a su personal de dicho Terminal, justificando su actuación en la declaratoria de fuerza mayor que, según lo previsto en el artículo 24 del contrato celebrado entre la recurrente y PDVSA Petróleo, S.A. (folio 111), la excusaba -a su criterio- del cumplimiento de sus obligaciones ante un evento de fuerza mayor.

Cabe destacar, en el Anexo B del referido contrato (folio 135), la definición dada a la fuerza mayor de la siguiente manera:

“‘Caso de Fuerza Mayor’ significará cualquier hecho o circunstancia, distinto a la falta de financiamiento, que sea imprevisible y esté fuera de control razonable de la Parte obligada a cumplir una obligación (...), o que, si fuere previsible, no podía haberse evitado, en forma total o parcial, mediante el ejercicio de la debida diligencia. Sujeto a los requisitos establecidos en la oración precedente, un Caso de Fuerza Mayor incluirá, sin que constituya limitación, huelgas generales, boicots, paros de obras, paros patronales y otros conflictos laborales que afecten a la Parte afectada o a otras Personas (que no se deban al incumplimiento de un contrato de trabajo por dicha Parte Afectada), averías de buques, accidentes de navegación, incendios, terremotos, temblores, derrumbes, avalanchas, inundaciones, huracanes, tornados, tormentas, otros fenómenos o calamidades naturales, condiciones atmosféricas severas y adversas, explosiones, epidemias, guerras (declaradas o no declaradas), hostilidades bélicas, actividades de guerrillas, actos terroristas, disturbios, vandalismo, insurrecciones, disturbios civiles, actos de sabotaje, bloqueos, embargos, interrupción del servicio de energía eléctrica, la no renovación, negativa o demora en la obtención de cualquier Autorizaciones gubernamentales (siempre que la Parte Afectada haya hecho sus mejores esfuerzos para obtener o mantener dichas Autorizaciones Gubernamentales) o hechos del príncipe o de cualesquiera autoridades gubernamentales siempre que no fueran inducidas o promovidas voluntariamente por alguna de las Partes y que no resulten del incumplimiento de las obligaciones de una de las Partes bajo el Convenio de O&M o del comportamiento ilegal de esa Parte”.

De esta manera, con fundamento en la cláusula contractual referida al “Caso de Fuerza Mayor”, la

empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) justificó el abandono del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ) y la suspensión de sus actividades de operación y mantenimiento, debido al paro de actividades iniciado por personal vinculado al sector petrolero en el mes de diciembre de 2002 y a las condiciones de inseguridad generadas como producto de dicho paro en las instalaciones de Petro-Terminal.

No obstante lo anterior, si bien para excusar su actuación la recurrente se basó en la cláusula contractual del “Caso de Fuerza Mayor”, se evidencia de los documentos arriba señalados que parte del personal de la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), se unió al referido paro de las actividades petroleras, por lo que -de acuerdo a los términos en que fue definida en el contrato la fuerza mayor- estima la Sala que tal cláusula no puede ser invocada por la accionante toda vez que la participación voluntaria por parte del personal de la mencionada empresa en el paro petrolero no constituye un evento fortuito imprevisible o fuera de su control. Más bien, la participación del personal de la recurrente en el paro petrolero, tal como ella lo afirmó en su alegato de impugnación, contribuyó a su retiro de las instalaciones del Petro-Terminal y consecuentemente a la suspensión de las actividades a las cuales estaba obligada.

En este sentido, cabe indicar que la obligación en la prestación del servicio de operación y mantenimiento del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ) por la recurrente, no solamente encuentra su origen en el convenio celebrado entre las empresas Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) y PDVSA Petróleo, S.A., sino en el carácter de servicio público atribuido por el artículo 60 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos a esa actividad, la cual debe ser prestada en forma continua y eficiente, según el precepto contenido en el artículo 19 *eiusdem*.

Igualmente, debe señalarse que, en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos impone a “...Las personas que realicen las actividades a la cuales se refiere este Decreto Ley, (...) la obligación de suministrar al Ejecutivo Nacional toda la información que éste requiera, relacionada con el ejercicio de dichas actividades...”.

De allí, que de haber considerado la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) que el paro petrolero en sí mismo y las condiciones de inseguridad que se gestaron en las instalaciones del Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ) debido al paro, le impedían cumplir sus obligaciones, la representación de la accionante debió informar y requerir la intervención de las autoridades administrativas competentes, en este caso, el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 8 y 20 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, con la finalidad de procurar la prestación en el servicio de almacenamiento y operación del Petro-Terminal de Jose y la seguridad de las instalaciones y del personal que no se unió al paro y que se encontraba en el Terminal.

En cuanto a los daños ocasionados en el Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), evidencia la Sala de las actas mencionadas anteriormente que, efectivamente, se produjeron daños en los equipos electrónicos y de computación que impidieron el normal funcionamiento de la plataforma del referido Terminal.

Así, de los propios dichos de la parte actora en el escrito libelar y de las *Actas de Entrevistas* cursantes a los folios 60 al 67 del expediente administrativo, se desprende que el personal de la Sociedad Williams & Compañía (SWEC) suspendió el servicio de operación y mantenimiento el 6 de diciembre de 2002 y abandonó las instalaciones del Petro-Terminal el 15 de ese mismo mes y año; y que para la fecha en la cual fue practicada la inspección ocular por parte de los miembros de la División de Inteligencia del Comando Regional N° 7 y el Destacamento de Vigilancia Costera 907 de la Guardia Nacional de Venezuela, es decir, el 21 de diciembre de 2002, se habían producido daños en los equipos de la Sala de Control del TAEJ.

Ahora bien, debe señalarse que pese a que en las actas que conforman el expediente administrativo no resulta evidente la autoría y la fecha en que fueron producidos los daños, el mantenimiento y la operación de las instalaciones del Terminal de Jose se encontraba a cargo de la empresa accionante, por lo que al no haber demostrado la Sociedad Williams Enbridge & Compañía que actuó diligentemente en aras de procurar el resguardo del TAEJ y la prestación del servicio a la cual estaba obligada en virtud del carácter de servicio público de dicho servicio y del contrato celebrado con PDVSA Petróleo, S.A., la actora resulta responsable por los daños que pudieran sufrir las instalaciones del Petro-Terminal.

En este contexto, concluye la Sala que la decisión del órgano ministerial se encuentra ajustada a derecho, toda vez que tal como lo determinó el Ministerio de Energía y Minas en el acto administrativo impugnado, la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) abandonó el Terminal de Almacenamiento y Embarque de Crudo de Jose (TAEJ), y suspendió las actividades de operación y mantenimiento, sin haber tomado las medidas necesarias para la prestación del servicio y el resguardo del mencionado terminal, lo que contraría el mandato establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

Por otra parte, debe indicarse que debido al carácter de servicio público de la actividad prestada por la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), la actora puede ser objeto del ejercicio de la potestad de policía y de la potestad sancionatoria por parte del Ministerio de Energía y Minas, pues de acuerdo a lo previsto en los artículos 8 y 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos -y tal como se ha afirmado a lo largo de este fallo- es éste el órgano administrativo encargado de fiscalizar las actividades en materia de hidrocarburos y de imponer las sanciones correspondientes ante las infracciones de las normas que regulan esa materia.

De este modo, la recurrente responde ante la empresa estatal PDVSA Petróleo, S.A. por las obligaciones que contractualmente haya adquirido en virtud del convenio de operación y mantenimiento celebrado y, además, se encuentra sujeta al régimen de derecho público de los hidrocarburos contenido en la Constitución, la Ley Orgánica de Hidrocarburos y su Reglamento, y demás disposiciones dictadas para el debido cumplimiento de esta normativa.

Respecto al supuesto desconocimiento de la actora de las pruebas y los hechos que evidencian el abandono del Terminal del cual estaba encargada la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), se evidencia de las actas procesales que la representación de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía estuvo en conocimiento del abandono y de la inoperatividad del terminal cuya operación y mantenimiento tenía a su cargo, pues no sólo informó a la empresa PDVSA Petróleo, S.A. acerca del incumplimiento de sus obligaciones sino que, además, se dirigió ante la Fiscalía Superior del Ministerio

Público de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui y ante la Notaría Pública Tercera de Puerto La Cruz, Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui, dejando constancia de los hechos (folios 361 al 363 y 364 al 367), razón por la cual debe la Sala desestimar el alegato de la parte accionante relativa al vicio de falso supuesto. Así se declara.

4.- Finalmente, los representantes judiciales de la Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC) arguyen la infracción del principio de proporcionalidad que rige a los actos administrativos, pues -a su decir- el acto administrativo impugnado sanciona a la accionante con el monto máximo de la multa prevista en el artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, norma que, a decir de los apoderados actores, constituye una norma penal en blanco.

En orden a lo anterior, debe indicarse que el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, consiste en la adecuación entre el supuesto de hecho y los fines de la norma que debe guardar toda medida o providencia administrativa.

En el caso de autos, el Ministerio de Energía y Minas -tal como lo alegaron los apoderados actores- impuso a la empresa recurrente el límite máximo de la sanción prevista en el artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, norma que -como ya se ha expuesto en este fallo- no constituye una norma penal en blanco.

Sin embargo, se evidencia del propio acto administrativo recurrido que para la imposición de la sanción (folios 573 y 574) la Administración consideró una falta gravísima “...*por parte de la empresa SOCIEDAD WILLIAMS ENBRIDGE & COMPAÑÍA (SWEC), la negativa, la omisión o la reticencia en la prestación del servicio público que operaba, ya que las causales para la interrupción del mismo, solo deben fundarse en previsiones normativas expresas, legales o reglamentarias, las cuales serán apreciadas con criterio restrictivo, pues la existencia del interés público comprometido impone que toda decisión, en caso de duda, deba ser favorable a tal interés público, por tanto, la prestación del servicio debe realizarse en forma continúa (sic) y eficiente...*”.

Así las cosas, habida cuenta del carácter de servicio público que tiene la actividad prestada por la recurrente, la fundamentación fáctica y jurídica en la cual el órgano ministerial basó su decisión y el impacto de la actividad petrolera sobre el desarrollo económico e integral del país, no considera la Sala que se haya infringido el principio de proporcionalidad, toda vez que, efectivamente por tratarse de un servicio público, dicha actividad debe ser realizada continua y eficientemente.

De este modo, al haber aplicado la sanción conforme a las normas cuya infracción fue determinada por el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, debe desestimarse el planteamiento sobre la violación del principio de proporcionalidad presentado por la parte actora. Así se declara.

Por las anteriores consideraciones, desechados los argumentos de la representación judicial de la empresa Sociedad Williams Enbridge & Compañía (SWEC), y verificada la legalidad del acto recurrido, corresponde a la Sala declarar sin lugar el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido contra la

Resolución N° 044 de fecha 24 de marzo de 2004, dictada por el Ministro de Energía y Minas, por la cual impuso a la accionante una multa de Cincuenta Mil Unidades Tributarias (50.000 U.T.). Así se declara.

VI

DECISIÓN

Atendiendo a los razonamientos antes señalados, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** el recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido conjuntamente con amparo cautelar por la empresa **SOCIEDAD WILLIAMS ENBRIDGE & COMPAÑÍA (SWEC)**, contra la Resolución N° 044 de fecha 24 de marzo de 2004, dictada por el **MINISTRO DE ENERGÍA Y MINAS**.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Archívese el expediente judicial. Devuélvase el expediente administrativo. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los veintidós (22) días del mes de noviembre del año dos mil seis (2006). Años 196° de la Independencia y 147° de la Federación.

La Presidenta - Ponente
EVELYN MARRERO ORTÍZ

La Vicepresidenta,
YOLANDA JAIMES GUERRERO

Los Magistrados,

LEVIS IGNACIO ZERPA

HADEL MOSTAFÁ PAOLINI

EMIRO GARCÍA ROSAS

La Secretaria,
SOFÍA YAMILE GUZMÁN

En veintiocho (28) de noviembre del año dos mil seis, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el N° 02673, la cual no esta firmada por la Magistrada Yolanda Jaimes Guerrero, por no estar presente en la discusión por motivos justificados.

La Secretaria,
SOFÍA YAMILE GUZMÁN