

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA RA/AEMP/N°91/2017
La Paz, 13 de setiembre de 2017

VISTOS:

La Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017 de fecha 19 de julio de 2017, que aprobó el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables, el Recurso de Revocatoria presentado en fecha 17 de agosto de 2017 por la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia - CNC, representada legalmente por el Lic. Javier Hinojosa Villegas; y el Recurso de Revocatoria interpuesto en fecha 17 de agosto de 2017, por la Cámara Nacional de Industria - CNI, representada legalmente por Fernando David Hinojosa García, contra la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017 de fecha 19 de julio de 2017, dictada por la Autoridad de Fiscalización de Empresas; el Informe Jurídico AEMP/DJ/N°606/2017 de fecha 13 de septiembre de 2017; y demás antecedentes.

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 306, parágrafo I, de la Constitución Política del Estado, establece que: "*el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos*"; el parágrafo II, señala que: "*la economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa*"; asimismo, el artículo 316, numeral 2), señala que la función del Estado en la economía consiste en: "*Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en la Constitución, los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios (...)*".

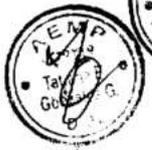
Que, el párrafo III del artículo 137 del Decreto Supremo N°29894 de fecha 7 de febrero de 2009, de Organización del Órgano Ejecutivo, extingue la Superintendencia de Empresas, y dispone que sus competencias sean asumidas por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Que, los artículos 3, parágrafo I inciso f) y parágrafo II, 41 y 44 del Decreto Supremo N°0071 de fecha 9 de abril de 2009, establecen la creación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas (AEMP), su estructura organizativa, sus atribuciones y competencias, que comprende regular, controlar y supervisar las empresas y sus actividades, sujetas a su jurisdicción.

Que, la Ley N°685 de fecha 11 de mayo de 2015, cambia la denominación de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas - AEMP, a Autoridad de Fiscalización de Empresas - AEMP, estableciendo competencias y atribuciones para dicha Autoridad.

Que, mediante Resolución Suprema N°15051 de fecha 5 de junio de 2015, emitida por el Presidente constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, se designó al Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización de Empresas-AEMP.

"Trabajando juntos, trabajamos mejor"





CONSIDERANDO:

Que, mediante memorial de fecha 17 de agosto de 2017, la CAMARA NACIONAL DE COMERCIO CNC, interpone Recurso de Revocatoria contra la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017 de fecha 19 de julio de 2017, dictada por la Autoridad de Fiscalización de Empresas.

Que, mediante memorial de fecha 17 de agosto de 2017, la CAMARA NACIONAL DE INDUSTRIA interpone Recurso de Revocatoria contra la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017 de fecha 19 de julio de 2017.

Que, en cuanto a la procedencia de los recursos de revocatoria interpuestos el artículo 38 del Decreto Supremo N°27175 de fecha 15 de septiembre de 2003, que aprueba el Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Financiera, señala que: *"Los recursos se presentarán, dentro del plazo establecido, por escrito, de manera fundamentada, especificando la resolución impugnada, acreditando personería y señalando domicilio"*. Asimismo, el artículo 47, parágrafo I del citado Decreto Supremo, señala que: *"Los recursos de revocatoria proceden contra toda resolución definitiva de los Superintendentes Sectoriales que cause perjuicio a los derechos o intereses legítimos del recurrente (...)"*.

Que, a su vez el artículo 48 de la misma norma determina que: *"El recurso de revocatoria deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles administrativos siguientes a la notificación o publicación de la resolución impugnada"*.

Que, de las normas transcritas se infiere que son dos los elementos que deben cumplirse para que proceda la admisión del Recurso de Revocatoria: i) la consideración por parte del recurrente de que el acto impugnado causa perjuicio a sus derechos o intereses legítimos; y ii) que el recurso de revocatoria sea interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles administrativos siguientes a la notificación con la Resolución Sancionatoria.

Que, de la revisión de los Recursos de Revocatoria, presentados por la Cámara de Comercio - CNC y la Cámara Nacional de Industria - CNI, se evidencia que los recurrentes han cumplido con lo previsto por el artículo 38 del Cámara Nacional de Industria Reglamento de la Ley N°2341 para el SIREFI aprobado por Decreto Supremo N°27175; toda vez, que señalan la relación causal entre los elementos fácticos y los elementos normativos que sirven de fundamento y la lesión que consideran se ha causado a sus derechos e intereses legítimos.

Que, respecto al cumplimiento de las formalidades, la Cámara Nacional de Comercio - CNC, acredita su personería jurídica mediante el Testimonio de Revocatoria Total de Poder N°438/2016 y Otorgamiento de Nuevo Poder General de Administración y Representación N°413/2017 de fecha 8 de mayo de 2017, emitido por ante Notaría de Fe Pública de Primera Clase N°003 del Distrito Judicial de La Paz, a cargo de la Dra. Patricia Rivera Sempertegui, a favor de Javier Hinojosa Villegas, en su calidad de Gerente General de la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia, señalando a su vez, domicilio procesal en la Sede Judicial de la AEMP, para fines de notificación.

"Trabajando juntos, trabajamos mejor"



Que, así también, la Cámara Nacional de Industria - CNI, acredita su personería, mediante el Testimonio de Poder Colectivo N°234/2017 de fecha 8 de mayo de 2017, emitido por ante Notaría de Fe Pública de Primera Clase N°088 del Distrito Judicial de La Paz, a cargo de la Dra. Martha Patricia Valverde Plaza, a favor de Fernando David Hinojosa García, en su calidad de Gerente General de la Cámara Nacional de Industria, señalando a su vez, domicilio procesal en la Sede Judicial de la AEMP, para fines de notificación.

Que, finalmente en relación al segundo elemento de procedencia, se tiene que en fecha 26 de julio de 2017, se publicó en un medio de prensa de circulación nacional, la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017 de fecha 19 de julio de 2017, que aprobó el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables de la AEMP y en fecha 17 de agosto de 2017, en tiempo hábil y oportuno se interpusieron los Recursos de Revocatoria contra la referida Resolución Administrativa.

CONSIDERANDO:

Que, de la revisión de los Recursos de Revocatoria interpuestos por la Cámara Nacional de Comercio y la Cámara Nacional de Industria, se evidencia que las impugnaciones tienen idéntico interés y objeto en cuanto a la revocación de la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017 de fecha 19 de julio de 2017, que aprobó el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables de la AEMP; por lo que corresponde su acumulación en el marco de lo establecido en el artículo 44 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, correspondiendo que la AEMP, emita un solo pronunciamiento a través de la presente Resolución Administrativa. Tal razonamiento jurídico se encuentra fundamentado a su vez en el pronunciamiento emitido por el Ministerio de Desarrollo Productivo, mediante la Resolución Jerárquica MDPyEP N°010.2016 de fecha 18 de abril de 2016, que señala que: "en consideración a que ambos recursos emergen de un solo procedimiento sancionador iniciado en contra de la empresa; en previsión de lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley N°2341, corresponde la acumulación de los antecedentes de ambos recursos, para que se realice el análisis integral de los mismos (...)".

CONSIDERANDO:

Que, en fecha 19 de julio de 2017, la Autoridad de Fiscalización de Empresas emitió la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017, que en su parte resolutive determina:

"PRIMERO.- APROBAR el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables de la Autoridad de Fiscalización de Empresas, en sus tres títulos, sesenta y tres artículos y dos anexos; que forman parte integrante e indivisible de la presente Resolución Administrativa..."

CONSIDERANDO:

Que, la Cámara Nacional de Comercio - CNC, señala que los fundamentos de su impugnación, tienen como base de referencia lo dispuesto por el Tribunal Constitucional

"Trabajando juntos, trabajamos mejor"

Dirección: Calle Batallón Colorados N° 24 - Edificio "El Cóndor" Piso 11

Teléfono y Fax: (591 - 2) 2150000 - 2152118 - 2152119 - 2110779 Casilla: 2228 La Paz - Bolivia

Página Web: www.autoridadempresas.gob.bo E-mail: aemp@autoridadempresas.gob.bo





lesione un derecho, pueda conceptuarse como falta o delito, si la ley no la describe de forma taxativa, citando al efecto las Sentencias Constitucionales N°022, N°0746 y N°0770/2012, referidas a los límites de la potestad administrativa sancionadora, por lo que solo puede imponerse una sanción establecida específicamente por ley de acuerdo al principio de taxatividad, lo que implica, la suficiente predeterminación normativa de los ilícitos y sus consecuencias jurídicas, dado que la indeterminación supone una deslegalización material encubierta; ello en aras de la seguridad jurídica; por lo que queda demostrado que no se puede crear y normar infracciones que limiten derechos mediante una norma que no sea una ley.

Que, finalmente el recurrente afirma que la AEMP, en relación al Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables, no considera los principios sancionadores establecidos en los artículos 71, 72 y 73 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo referidos a la legalidad y tipicidad en cuanto a normar hechos que se pretenden establecer como infracciones y sus respectivas sanciones, pues el reglamento debería tener rango de ley y no ser aprobado por una Resolución Administrativa emitida por la AEMP, vulnerando a su vez, principios constitucionales y administrativos; asimismo, señaló que en el párrafo V del artículo 62 del Reglamento impugnado, se establece para cada intervalo un margen inversamente proporcional de la utilidad bruta o capital destinado al pago de multas, que se encuentra expresado en porcentajes que oscilan entre el 5% y el 0,5%, reflejados en el anexo I, refiriéndose al "proyecto" de reglamento; llamando la atención y señalando que aparentemente existe otro reglamento u otro acto administrativo respecto a las sanciones, aspecto que se considera confuso; así también, el artículo 59 del mismo legal, refiere a agentes económicos, sin encontrarse éste término en las definiciones del artículo 4, del instrumento legal; entre otros aspectos confusos de los artículos 63 y 55 del reglamento impugnado, llamando la atención que el sustento legal de esta última disposición, se encuentre en las Normas de la Federación Internacional de Contabilidad, no existiendo un Convenio suscrito por el Estado Plurinacional de Bolivia, para su aplicación; por todo lo expuesto, solicita se revoque y se deje sin efecto el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables aprobado por la Resolución Administrativa AE/AEMP/77/2017.

CONSIDERANDO:

Que, la Cámara Nacional de Industria - CNI, en su Recurso de Revocatoria, señala que en el marco normativo vigente se encuentra el principio de jerarquía normativa esencial para dotar al ordenamiento jurídico de seguridad jurídica, refiriendo las Sentencias Constitucionales N°072/2004 y 1925/2012 y manifestando que el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables aprobado por la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017, es una norma general de jerarquía inferior a la ley stricto sensu, por lo que el reglamento se constituye en una subespecie de la ley que expresa la voluntad de la autoridad administrativa supeditada a la Constitución y las leyes, no pudiendo éste reglamento contradecir, ni modificar lo establecido en las normas de mayor jerarquía; señalando a su vez, que el problema no cunda en la potestad administrativa sancionadora de la AEMP, sino en la juridificación de sus actos, por lo que el Reglamento ahora impugnado, vulnera flagrantemente el principio de jerarquía normativa.

"Trabajando juntos, trabajamos mejor"

Dirección: Calle Batallón Colorados N° 24 - Edificio "El Cóndor" Piso 11

Teléfono y Fax: (591 - 2) 2150000 - 2152118 - 2152119 - 2110779 Casilla: 2228 La Paz - Bolivia

Página Web: www.autoridadempresas.gob.bo E-mail: aemp@autoridadempresas.gob.bo





ESTADO PLURINACIONAL
DE BOLIVIA



Que, la CNI realiza observaciones a los artículos 7, 11, 12, 13, 14, 19, 21, 28, 29, 32 al 40, 45 al 54, 57, 58 y 61 del Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables aprobado por la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017, manifestando que este instrumento legal, vulnera el principio de jerarquía normativa, al establecer sanciones pecuniarias para supuestas infracciones, basándose en el Código de Comercio, sin que éste determine sanciones por su incumplimiento, lo que genera inseguridad jurídica entre los sujetos regulados, en el entendido de que una norma reglamentaria no puede ir más allá de lo que establece el Código; señalando a su vez, que la determinación de las multas en Ufvs, no resultan correctas al momento de su aplicación, en el entendido de que las mismas no se establecen a la fecha de la determinación de la multa, sino a la fecha de pago, vulnerando lo establecido en el artículo 2, parágrafo I de la Ley N°2434, que expresa que solo las alícuotas, valores y montos, patentes, tasas y contribuciones especiales establecidas por ley, se actualizarán respecto a la variación de las Ufvs..

Que, así también, observó los artículos referidos a las sanciones por incumplimientos contables, refiriendo que éstos resultan contradictorios con las normas tributarias del Servicio de Impuestos Nacionales, dado que no se pueden establecer otros requisitos para la elaboración de libros, registros y anotaciones establecidas en una ley de mayor jerarquía. Por otra parte la impugnación refiere al test de razonabilidad de la desigualdad que en concordancia con el artículo 14 de la Constitución Política del Estado, consagra el derecho a la igualdad y la prohibición de sanción y de toda clase de discriminación, que exige el mismo trato para todos los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación, resultando evidente que el reglamento impugnado, discrimina la aplicación de multas entre los diferentes tipos societarios, afectando de forma desigual a los sujetos regulados, castigando a las empresas legalmente constituidas en el país; así también, refiere los principios de proporcionalidad y racionalidad, también vulnerados en el reglamento impugnado, puesto que no realiza una gradación sobre las sanciones leves y graves, dejando esta clasificación a un criterio subjetivos de los funcionarios que realizan la fiscalización de las empresas, así como la forma de cálculo en base a la utilidad bruta y la utilidad neta de las empresas, lo que genera una fuerte asimetría en el patrimonio de las mismas, manifestando que el espíritu del reglamento debe ser correctivo y no recaudatorio.

Que, finalmente la CNI, solicitó se consideren los argumentos expuestos y se proceda a la revocación de la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017, dejando sin efecto el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables, solicitando la suspensión de su ejecución en tanto se resuelva la impugnación planteada.

CONSIDERANDO:

Que, el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables, aprobado por la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°077/2017, en su artículo 1 (Objeto) dispone que: *"El presente Reglamento regula la aplicación de sanciones administrativas por la Autoridad de Fiscalización de Empresas en el ejercicio de su potestad administrativa sancionadora, en los casos de incumplimiento al Código de Comercio, Principios y Normas Contables y otras disposiciones legales y reglamentarias conexas que se constituyen en infracciones comerciales ..."*, de cuyo texto se advierte que hace referencia a: **"otras disposiciones legales y reglamentarias conexas"** a efecto de la

"Trabajando juntos, trabajamos mejor"

constitución de infracciones comerciales y contables; en ese entendido, el hacer referencia a otras disposiciones legales o normas conexas resulta muy amplio y se incurre en falta de determinación de la norma que establece una obligación y cuyo incumplimiento se constituye en una infracción administrativa sujeta a sanción, en ese sentido debe observarse que los administrados o agentes regulados deben conocer con total claridad cuáles son las normas que deben observar para no incurrir en incumplimiento.

Que, esta indeterminación normativa, hace que el supuesto de hecho que se constituye en infracción, no se encuentre tipificado, vulnerándose de esta forma el principio de tipicidad formal o relativa, que se encuentra referida a la estricta adecuación entre la conducta prohibida descrita en la norma y el hecho cometido por acción u omisión, en consecuencia la pretendida y posible aplicación de una llamada "norma conexas" a una sanción determinada no sería posible por carecer de tipicidad.

Que, desde esa concepción, el principio de tipicidad obliga a la descripción específica de la conducta determinada que conlleva a una sanción específica, que también debe quedar delimitada; es decir, que derivada del mandato de taxatividad o de "lex certa" y se concreta en la exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en un ordenamiento jurídico específico en la materia y no así disperso en normas conexas de las cuales no se tiene plena identificación.

Que, asimismo en el Anexo II del Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables, se evidencia que en la casilla No. 5 (Aplicación del art. 19 omisión de llevar libros corporativos obligatorios) no se ha determinado el porcentaje de aplicación de la multa, en relación a intervalos y márgenes del Anexo I, quedando la determinación de la sanción "en blanco" constituyéndose en consecuencia la denominada "norma en blanco" al no describir, ni especificar concretamente la sanción aplicable al supuesto de hecho infractor.

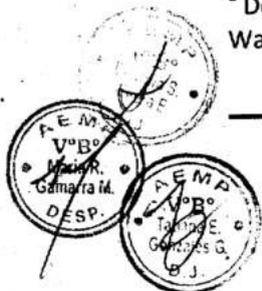
Que, con relación a las denominadas normas en blanco¹ se ha establecido que las mismas carecen de la cualidad de tipicidad exhaustiva y el Autor español Quirós Lobo cita una sentencia del Tribunal Supremo Español de 5 de febrero de 1990 en la que se establece que la "tipificación previa de las conductas sancionables ha de realizarse a través de igual mecanismo legal, sin que sean suficientes amplias y vagas remisiones abstractas mediante descripciones carentes de toda precisión (...).

"Las normas en blanco se consideran violatorias al principio de tipicidad, del principio de legalidad y del principio de seguridad jurídica. Pero no sólo se trata de aquellas normas genéricas sino que en algunos casos, las normas utilizan conceptos jurídicos indeterminados, lo cual atenta contra el principio de tipicidad exhaustiva de la norma de Derecho Administrativo Sancionador (...)"

Que, por otra parte el Reglamento impugnado, en su artículo 62, refiere a un "proyecto de reglamento", aspecto que genera confusión e imprecisión respecto a la interpretación y aplicación de la norma ; de lo que se colige que la imprecisión en el texto del citado

¹ Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia (pág. 61)
Walker San Miguel Rodríguez Edición 2005.

"Trabajando juntos, trabajamos mejor"



artículo 62 constituye una inobservancia al principio de taxatividad y tipicidad que como se ha visto manda la mayor precisión posible al momento de determinar las infracciones y sanciones a las que están sujetos los agentes regulados para que puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así las consecuencias de sus acciones.

Que, en ese orden cabe señalar que el principio de tipicidad se relaciona con el principio de taxatividad que se traduce en la delimitación exhaustiva y precisa de los contenidos de las conductas que se castigan, pues fundados en lo anterior, se puede afirmar que este principio es de vital importancia para la seguridad jurídica y por ello es uno de los más vulnerables al momento de la redacción de un texto normativo; es decir que éste debe tener un contenido donde los supuestos de hecho deben ser descritos de manera precisa, categórica y certera y relacionarse directamente con la consecuencia o sanción jurídica establecida.

Que, la materialidad del principio de tipicidad supone la imperiosa necesidad de predeterminar normativamente las conductas infractoras y las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos que estén determinados, identificados, y claramente nominados, que nos permitan prever con suficiente grado de certeza -lex certa- aquellas conductas o hechos infractores y el tipo de sanciones que ameritan su incumplimiento; por lo que cabe señalar, que esa exigencia de lex certa a que se aboca el principio referido en materia sancionadora afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición o graduación de las sanciones imponibles.

Que, en consecuencia al haberse establecido en el artículo 1º (objeto), la aplicación de normas conexas, así como la indeterminación del anexo II en cuanto al porcentaje de aplicación de la sanción "casilla en blanco" y la referencia a un proyecto de Reglamento, se vulnera el principio de tipicidad exhaustiva y taxatividad reclamada por los recurrentes, que no siendo necesario ingresar en mayores consideraciones de orden legal, corresponde revocar la Resolución RA/AEMP/Nº77/2017 que aprueba el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables.

CONSIDERANDO:

Que, al respecto, el Decreto Supremo Nº27175 de fecha 15 de septiembre de 2003, Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Financiera – Ex SIREFI, establece en su artículo 43, las formas de resolución en Recurso de Revocatoria:

- a) **Confirmatorias.** Cuyo alcance podrá ser total, cuando ratifiquen lo dispuesto en la resolución recurrida en todos sus términos o, parcial cuando ratifiquen en parte y modifiquen parcialmente lo dispuesto en la resolución recurrida.
- b) **Revocatorias.** Cuyo alcance podrá ser total, cuando pronunciándose sobre el fondo dejen sin efecto la resolución recurrida o, parcial cuando pronunciándose sobre el fondo, dejen sin efecto parte de la resolución recurrida.
- c) **Desestimatorias.** Cuando el recurrente no haya demostrado vulneración a sus derechos subjetivos o lesiones a sus intereses legítimos, sin cumplir con el artículo 15 del presente Reglamento.

"Trabajando juntos, trabajamos mejor"

d) Improcedentes. Cuando el recurso se hubiere interpuesto fuera del plazo señalado o el recurrente no cumpliera con los requisitos exigidos.

Que, la Dirección Jurídica mediante Informe AEMP/DJ/N°606/2017 de fecha 13 de septiembre de 2017, concluye que en base a la normativa jurídica citada y considerando el análisis realizado por la AEMP, sobre aspectos formales referidos al principio de tipicidad y taxatividad, corresponde que la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017 de fecha 19 de julio de 2017, que aprobó el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables sea revocada, quedando plenamente vigente la Resolución Administrativa Interna RAI/AEMP/N°52/2011 de fecha 16 de agosto de 2011.

POR TANTO:

El Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización de Empresas (AEMP), en ejercicio de las facultades conferidas por ley;

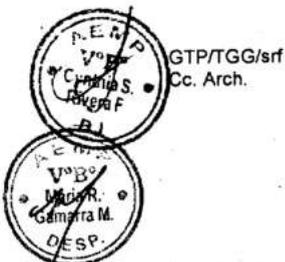
RESUELVE:

UNICO.- REVOCAR totalmente la Resolución Administrativa RA/AEMP/N°77/2017 de fecha 19 de julio de 2017, que aprobó el Reglamento de Sanciones e Infracciones Comerciales y Contables, emitida por la Autoridad de Fiscalización de Empresas.

Regístrese, notifíquese y archívese.


Tatiana Esther González Gandarilla
DIRECTORA JURÍDICA
Autoridad de Fiscalización de Empresas


Germán Taboada Parraga
DIRECTOR EJECUTIVO
Autoridad de Fiscalización de Empresas



“Trabajando juntos, trabajamos mejor”

1999

