



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 186

La Paz, 28 AGO. 2019

VISTOS: El recurso jerárquico planteado por Paola Mishel Plaza en representación del Sindicato Mixto de Transporte Lucero – Trans Lucero, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2019 de 7 de mayo de 2019, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes – ATT.

CONSIDERANDO: que el recurso jerárquico de referencia tuvo origen en los siguientes antecedentes:

1. A través de Formulario de Canalización de Reclamación Directa N° 152/2018 de fecha 20 de agosto de 2018, Bonifaz Bellido Rivera presentó reclamación ante Sindicato Mixto de Transporte Lucero – Trans Lucero, por incumplimiento del servicio, en razón a que el operador lo dejó en ciudad de El Alto y no quiso bajar a su destino final que es la ciudad La Paz, en el viaje de fecha 19 de agosto de 2018, en la ruta Potosí – La Paz (fojas 3).

2. En fecha 30 de agosto de 2018, Bonifaz Bellido Rivera, al no contar con la respuesta a su reclamación directa, presentó de forma verbal, reclamación administrativa ante la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, ratificándola en fecha 29 de octubre de 2018 (fojas 11).

3. Mediante Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 52/2019 emitido el 11 de marzo de 2019, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes formuló cargos contra el Sindicato Mixto de Transportes Lucero – Trans Lucero por: i) La presunta vulneración de la obligación establecida en el inciso c) del parágrafo artículo 20 del Reglamento Regulatorio para la Modalidad de Transporte Terrestre aprobado mediante Resolución Ministerial N° 266/17 de 14 de agosto de 2017, por el supuesto abandono del usuario en carretera en la ruta Potosí – La Paz el 19 de agosto de 2018; ii) La presunta comisión de la infracción contenida en el inciso c) parágrafo V del artículo 39 de la Ley N° 165, Ley General de Transporte y numeral 4 parágrafo I del artículo 97 del Reglamento Regulatorio para la Modalidad de Transporte Terrestre, por presuntamente no haber dado respuesta a la reclamación directa interpuesta por el usuario conforme a lo previsto en los incisos b) y c) del numeral 2.2.2 del Procedimiento de Atención de Reclamaciones aprobado mediante Resolución Administrativa ATT-DJ-RA TR LP 39/2015 de 16 de marzo de 2015; corriendo en traslado al operador estos cargos y otorgándole el plazo de 7 días para presentar sus descargos (fojas 15 a 17).

4. Mediante memorial presentado el 25 de marzo de 2019, Paola Mishel Plaza, en representación de Trans Lucero, impugnó el Auto ATT-DJ-A-ODE TR LP 52/2019, argumentando lo siguiente (fojas 20 y 21):

i) El Auto ATT-DJ-A-ODE TR LP 52/2019 atenta contra el derecho constitucional del debido proceso y a la seguridad jurídica, existiría un óbice legal, para continuar con el presente proceso, debido a que al someternos al mismo, seríamos cómplices de esta tergiversación jurídica que va en contra de todo principio constitucional y del procedimiento administrativo, dicha voluntad de no continuar y someternos la hacemos manifiesta en el presente memorial.

ii) Se observa la clara vulneración al debido proceso y la seguridad jurídica por parte de la autoridad, toda vez que al haberse iniciado el proceso administrativo en fecha 30 de agosto de 2018, éste debió terminar máximo en un plazo no mayor a los seis meses como lo señala el artículo 17 inciso II de la Ley N° 2341, en ese contexto advertimos que al someternos al proceso, tácitamente estaríamos aceptando su competencia, siendo que operó el silencio administrativo negativo por la falta de pronunciamiento, su autoridad perdió la competencia para dar continuidad al procedimiento administrativo, asimismo las actuaciones que realiza su autoridad son ilegales y muestran el errático e ilegal proceder de la autoridad regulatoria.

iii) Se solicita se determine la preclusión de instancia, se declare la pérdida de competencia y la





extinción del proceso administrativo, por vencimiento del plazo máximo en su tramitación.

5. Mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2019 emitida el 7 de mayo de 2019, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes resolvió desestimar el recurso de revocatoria interpuesto por Paola Mishel Plaza, en representación de Trans Lucero, en contra del Auto ATT-DJ-A-ODE TR LP 52/2019 de 11 de marzo de 2019; en consideración al siguiente análisis (fojas 22 a 25):

i) El "Auto 25/2019" (sic) de formulación de cargos no representa un acto administrativo con carácter definitivo, considerando que mediante el mismo, la Autoridad Regulatoria atribuyó al recurrente la presunta vulneración de la obligación establecida en el inciso c) del artículo 20 de la "RM 266/17" (sic), por el supuesto abandono del usuario en carretera en la ruta Potosí – La Paz el 19 de agosto de 2018, y por la presunta comisión de la infracción contenida en el inciso c) parágrafo V del artículo 39 de la Ley N° 165, y el numeral 4 del parágrafo I del artículo 97 de la "RM 266/17" (sic), por presuntamente no haber dado respuesta a la reclamación directa interpuesta por el usuario conforme lo prevé los incisos b) y c) del numeral 2.2.2. de la "RAR 39/2015" (sic), por lo tanto, el "Auto 52/2019" (sic) no decidió el fondo del asunto ni resolvió el proceso sancionador seguido en contra del recurrente, vale decir, no impide la continuación del procedimiento, ya que por el contrario, dispone su inicio, adicionando que dentro de dicho procedimiento, el administrado goza de todas las garantías del debido proceso para asumir defensa y desvirtuar los cargos que han sido formulados en su contra.

ii) De la revisión del texto del recurso de revocatoria, el Ente Regulador ha podido evidenciar que el recurrente no ha alegado que la emisión del "Auto 52/2019" (sic) se le habría producido indefensión, ni que determine la imposibilidad de continuar el procedimiento, lo cual permitiría a la Autoridad aplicar la salvedad del artículo 57 de la Ley N° 2341 relativa a la impugnación de actos no definitivos, consiguientemente, al margen de que no corresponde al Ente Regulador suplir la falta de fundamento de tal impugnación, debe señalarse que no es posible aplicar la salvedad prevista en el citado artículo.

iii) Acerca del silencio administrativo negativo alegado por el recurrente, ante cuya efectiva concurrencia el Ente Regulador podría perder competencia para emitir el acto administrativo correspondiente, debe señalarse que no cabe a la Autoridad emitir mayor pronunciamiento al respecto, toda vez que fue alegado dentro de la impugnación al "Auto 52/2019" (sic), es decir, de manera contradictoria a la pretensión principal del recurso de revocatoria que ahora se resuelve, y también de forma posterior a que el "Auto 52/2019" (sic) adquiera vigencia y validez, ésto es después de su efectiva notificación.

iv) El "Auto 52/2019" (sic) no se constituye en un acto definitivo, puesto que no se manifestó sobre el fondo del proceso, no puso fin al procedimiento, no produce indefensión, pues ésta no fue identificada ni alegada por el recurrente, ni impide la continuación del procedimiento, siendo el acto que dispuso el inicio del proceso sancionador.

7. Mediante memorial presentado el 23 de mayo de 2019, Paola Mishel Plaza, en representación de Trans Lucero, interpuso recurso jerárquico en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2019 de 7 de mayo de 2019, de acuerdo a los siguientes argumentos (fojas 28 a 29):

i) En marzo de 2019 después de 6 meses, la ATT pretende formular cargos, siendo que el plazo para ese acto administrativo ya está vencido, de acuerdo a la Ley N° 2341 y el Decreto Supremo N° 27172, por lo que operó la caducidad por cumplimiento de plazo.

ii) El Auto ATT-DJ-A-ODE TR LP 52/2019 atenta contra el derecho constitucional del debido proceso y a la seguridad jurídica, existiría un óbice legal, para continuar con el presente proceso, debido a que al someternos al mismo, seríamos cómplices de esta tergiversación jurídica que va en contra de todo principio constitucional y del procedimiento administrativo, dicha voluntad de no continuar y someternos la hacemos manifiesta en el presente memorial.

iii) Se observa la clara vulneración al debido proceso y la seguridad jurídica por parte de la





autoridad, toda vez que al haberse iniciado el proceso administrativo en fecha 30 de agosto de 2018, este debió terminar máximo en un plazo no mayor a los seis meses como lo señala el artículo 17 inciso II de la Ley N° 2341, en ese contexto advertimos que al someternos al proceso, tácitamente estaríamos aceptando su competencia, siendo que operó el silencio administrativo negativo por la falta de pronunciamiento, su autoridad perdió la competencia para dar continuidad al procedimiento administrativo, asimismo las actuaciones que realiza su autoridad son ilegales y muestran el errático e ilegal proceder de la autoridad regulatoria.

8. A través de Auto RJ/AR-041/2019, de 31 de mayo de 2019, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda radicó el recurso jerárquico planteado por Paola Mishel Plaza, en representación de Trans Lucero, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2019 de 7 de mayo de 2019 (fojas 31).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 436/2019 de 15 de agosto de 2019, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio, producto del análisis del recurso jerárquico que ahora se examina, recomendó la emisión de Resolución Ministerial por medio de la cual se rechace el recurso jerárquico planteado por Paola Mishel Plaza en representación de Trans Lucero, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2019 de 7 de mayo de 2019, confirmándola en todas sus partes.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 436/2019, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 24 de la Constitución Política del Estado determina que toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario.

2. El artículo 56 de la Ley N° 2341, Ley de Procedimiento Administrativo, establece que: I. Los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, siempre que dichos actos administrativos a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos. II. Para efectos de esta Ley, se entenderán por resoluciones definitivas o actos administrativos, que tengan carácter equivalente a aquellos actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa.

3. El artículo 57 de la referida Ley señala que no proceden recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite, salvo que se trate de actos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

4. El inciso a) del párrafo II del artículo 89 del Reglamento de la Ley N° 2341 para el SIRESE aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 determina que el recurso de revocatoria será resuelto desestimándolo, cuando no existiere nulidad absoluta y se hubiese interpuesto fuera de término o por un recurrente no legitimado; o no cumpla con los requisitos esenciales de forma exigidos; o hubiese sido interpuesto contra una resolución preparatoria o de mero trámite que no produce indefensión ni impide la continuación del procedimiento; o la materia del recurso no esté dentro del ámbito de su competencia.

5. Por su parte, el artículo 61 del Reglamento de la Ley N° 2341 para el SIRESE aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, establece que en caso de no considerarse procedente el avenimiento, o de no lograrse el mismo entre las partes, la Superintendencia, en un plazo máximo de cinco (5) días, se pronunciará sobre: a) El rechazo de la reclamación cuando sea manifiestamente infundada; no corresponda a la competencia de la Superintendencia; se hubiera presentado a la empresa o entidad regulada fuera del plazo establecido; o se lo hubiera presentado de manera directa a la Superintendencia; o b) La formulación de cargos contra la empresa o entidad regulada.

6. Una vez referidos los mencionados antecedentes y la normativa aplicable, previamente a analizar los argumentos expuestos en el recurso jerárquico, corresponde analizar si la



desestimación del recurso es correcta.

7. En ese sentido, es pertinente considerar que la formulación de cargos procede en el caso que la Autoridad Regulatoria encuentre fundados los cargos presentados por el administrado, de acuerdo al artículo 61 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172. Es un acto individual, potestativo de la Administración, previo o preparatorio a la resolución del procedimiento administrativo, que posibilita la presentación de descargos y pruebas al operador, en protección al debido proceso y el derecho a la defensa.

La doctrina establece que el acto provisorio, si bien puede encerrar una decisión o resolución en sí mismo, respecto del particular o administrado no concluye con la cuestión de fondo, sino que permite o no encaminarse a la misma.

8. Se debe establecer que los actos de trámite no son susceptibles, por regla general, de recurso autónomo, salvo cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento (esto es, cuando sean materialmente un acto administrativo definitivo o de terminación), produzcan indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos. Esta posición doctrinal es recogida, en lo pertinente, por los artículos 56 y 57 de la Ley N° 2341, Ley de Procedimiento Administrativo, que establece que los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, y que no proceden los recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite, salvo que se trate de actos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

9. En el presente caso, se hace necesario precisar que el Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 52/2019 de 11 de marzo de 2019 no es un acto definitivo, no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento sino, por el contrario, da inicio al proceso administrativo de reclamación; es decir, no produce un efecto jurídico definitivo sobre el administrado, por lo que no es susceptible de ser impugnado.

Por otra parte, del contenido del Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 52/2019 de formulación de cargos, no se advierte que se hubieran vulnerado los derechos a la defensa y al debido proceso del recurrente, considerando que, ante la formulación de cargos realizada por la ATT, el operador puede presentar descargos y/o pruebas, de manera voluntaria y en cumplimiento a lo determinado en un debido proceso, iniciado en sede administrativa, en ese sentido, con descargos o sin ellos, la ATT resolverá la reclamación declarándola fundada o infundada, conforme lo establece el artículo 65 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172.

10. En relación al silencio administrativo negativo alegado por el recurrente, es preciso considerar lo establecido en la Sentencia Constitucional N° 0032/2010, de 20 de septiembre, en la que se establece lo siguiente: "(...) *Por lo expuesto, se establece que el silencio administrativo negativo o desestimatorio, tiene una doble teleología a saber: a) Dar respuesta a peticiones administrativas en un plazo razonable; y, b) Aperturar un control jurisdiccional ulterior. (...) En efecto, el silencio administrativo negativo, a diferencia del silencio administrativo positivo, no se equipara a un acto administrativo desestimatorio, ya que tiene simplemente efectos procedimentales, en virtud de los cuales se apertura el control administrativo o jurisdiccional posterior para la impugnación de esta presunción desestimatoria, por esta razón, se afirma que esta técnica constituye una ficción legal de efectos puramente procesales, bajo este espectro, se tiene por tanto que la administración pública - sin perjuicio de la responsabilidad emergente del ejercicio de la función pública-, puede emitir las llamadas resoluciones tardías, sin que este acto implique vulnerar la garantía de la competencia de la autoridad que omitió pronunciarse dentro de los plazos procedimentales establecidos por ley, empero, una vez operado el silencio administrativo negativo y en caso de haberse impugnado la presunción de desestimación a la petición del administrado por mora de la administración, la autoridad administrativa que omitió pronunciarse en plazo hábil pierde competencia, por tanto solamente en este supuesto, ya no podría emitir acto administrativo alguno.*"



Por otra parte, sobre el silencio administrativo, el artículo 34 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, determina que el silencio negativo de la administración resultante de no emitir pronunciamiento en los plazos establecidos por la normativa vigente con relación a la solicitud, petición o recurso del administrado, interrumpirá los plazos para la interposición de recursos administrativos y acciones contencioso administrativas. El administrado afectado podrá: a) Tener por denegada su solicitud, petición o recurso e interponer en consecuencia el recurso o acción que corresponda o, b) Instar el dictado del acto hasta su emisión, en cuyo caso, los plazos para la interposición de recursos administrativos y acciones judiciales se computarán a partir del día siguiente a su legal notificación, sin perjuicio de la aplicación del régimen de prescripción o caducidad que corresponda.

En este sentido, una vez operado el silencio administrativo por la ausencia de pronunciamiento en los plazos establecidos, en tanto éste no sea invocado por el administrado afectado, la autoridad administrativa no pierde competencia y la obligación legal de emitir pronunciamiento escrito debidamente motivado y que resuelva el fondo del asunto peticionado, se mantiene vigente y se entiende que el interesado está a la espera de dicho pronunciamiento.

En el presente caso, la invocación del silencio administrativo y la impugnación presentada por Trans Lucero fue después de la notificación con el Auto de Formulación de cargos. Por lo que, siguiendo la jurisprudencia constitucional, si bien operó el silencio administrativo, el auto de formulación de cargos es una resolución tardía y surte efectos jurídicos, y por tanto, el Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 52/2019, al ser un acto administrativo de carácter preparatorio, no generó indefensión al administrado.

11. Habiéndose establecido que el Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 52/2019 de 11 de marzo de 2019, de formulación de cargos, es un acto preparatorio o de mero trámite y que en el presente caso no se vulneró el debido proceso ni el derecho a la defensa de Trans Lucero, por lo que no se le generó indefensión, corresponde concluir que la desestimación del recurso de revocatoria fue adecuada. En ese entendido, toda vez que el recurso de revocatoria fue correctamente desestimado, no corresponde ingresar en el análisis de los argumentos expuestos por el recurrente.

12. Por consiguiente, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y el inciso c) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde rechazar el recurso jerárquico planteado por Paola Mishel Plaza, en representación de Sindicato Mixto de Transportes Lucero - Trans Lucero, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2019 de 7 de mayo de 2019, confirmando en todas sus partes el acto administrativo impugnado.

POR TANTO:

El Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, en ejercicio de sus atribuciones,

RESUELVE:

ÚNICO.- Rechazar el recurso jerárquico planteado por Paola Mishel Plaza en representación de Trans Lucero, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2019 de 7 de mayo de 2019, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, confirmándola en todas sus partes.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Oscar Coea Antezana
MINISTRO
Min. Obras Públicas, Servicios y Vivienda

