



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 153

La Paz, 03 JUN 2015

VISTOS: La Sentencia N° 78/2014 emitida por el Tribunal Supremo de Justicia en fecha 14 de mayo de 2014; el recurso jerárquico planteado ante la ex Superintendencia General del SIRESE por Carlos Eduardo Canelas Montaña, en representación de Servicios de Aeropuertos Bolivianos S.A. - SABSA S.A., hoy SABSA Nacionalizada, en contra de la Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0054/2006 de 21 de febrero de 2006, emitida por la ex Superintendencia de Transportes, hoy Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.

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

1. Mediante Nota STR-DR-N-0895/2005 de 1° de abril de 2005, la ex Superintendencia de Transportes solicitó a SABSA la remisión del Plan de Inversiones presupuestado para la gestión 2005-2006, solicitando además se señale para cada actividad el plazo previsto para su conclusión y con carácter indicativo el monto presupuestado; y SABSA adjuntó el presupuesto solicitado por la Superintendencia de Transportes, a través de Nota GGL-C-210/04/05-CB de 29 de abril de 2005.

2. Mediante Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0054/2006 de 21 de febrero de 2006, la Superintendencia de Transportes resolvió: **i)** aprobar los lineamientos para la presentación de actividades de SABSA sujetas a seguimiento y control del ente regulador, conforme al detalle establecido en la citada resolución y **ii)** estableció el procedimiento para la aprobación de las actividades sujetas a seguimiento por parte del ente regulador.

3. En fecha 13 de marzo de 2006 SABSA interpuso recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0054/2006.

4. Mediante Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0178/2006 de 8 de junio de 2006, la Superintendencia de Transportes resolvió rechazar el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0054/2006 y confirmó la misma en todas sus partes, en consideración a lo siguiente:

i) Rechaza los argumentos planteados por SABSA en relación a la falta de competencia del ente regulador y la vulneración al procedimiento señalado por el Contrato de Concesión de los Aeropuertos de El Alto, la ciudad de La Paz, Jorge Wilsterman de la ciudad de Cochabamba y Viru Viru de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, de 28 de febrero de 1997.

ii) El propósito de la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006 no es el de evaluar y aprobar la documentación e información que vaya a ser presentada por SABSA como respaldo de actividades bajo el Lineamiento 1 de la resolución recurrida. La aprobación de estas actividades se limita al establecimiento de un plazo para su cumplimiento, de la misma forma que se lo hizo con las 130 actividades aprobadas por la Superintendencia durante el año 2000.

iii) La Superintendencia de Transportes en ningún momento se atribuyó competencias de la Dirección General de Aeronáutica Civil, sino que simplemente dio cumplimiento a las facultades que la ley y el Contrato de Concesión le otorgan.

iv) La resolución impugnada no pretende aprobar el Plan Maestro, ya que esta aprobación está reservada exclusivamente al Viceministerio de Transportes. Existe una marcada diferencia entre lo que debe entenderse por "Plan Maestro", "Plan", "Plan Apropriado" y los "Croquis y Diseños" establecidos en el Contrato y cuya concepción está siendo confundida por el recurrente.

v) El plazo para la presentación del pronóstico y la determinación elaborada por la IATA o

www.oopp.gob.bo

Av. Mariscal Santa Cruz, Esq. Calle Oruro, Edif. Centro de Comunicaciones La Paz, 5° piso,
teléfonos: (591) -2- 2119999 – 2156600

1





firma consultora, es decir, lo que debe entenderse como "Plan" es de 60 días y no de seis meses como señala el recurrente, plazo que debe aplicarse para la presentación del "Plan Apropriado". Por lo expuesto, es evidente que SABSA ha interpretado en forma incorrecta el Contrato de Concesión y la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006, ya que esta resolución dispone en su artículo 2 numeral 4 que SABSA envíe el "Plan" a AASANA en un plazo de sesenta días para posterior aprobación del ente regulador y no se está requiriendo la presentación del "Plan Apropriado" como confunde el operador aeroportuario.

vi) La afirmación de SABSA de que debería enviar a la Superintendencia el Plan en forma anual es una incorrecta interpretación del artículo tercero de la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006, pues dicho artículo dispone la presentación anual de un programa de actividades y no del "Plan", ya que dicho programa de actividades, reflejado en el fondo del anexo 1 de la citada resolución no incluye pronósticos ni determinaciones, por lo que no puede ni debe ser confundido con el "Plan".

5. El 23 de junio de 2006, SABSA solicitó aclaración y complementación de la Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0178/2006, solicitud que fue rechazada mediante la RA RA. SC-STR-DS-RA-0203/2006.

6. La Superintendencia General del SIRESE mediante Resolución Administrativa N° 1234 de 27 de noviembre de 2006 resolvió revocar la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0178/2006 de 8 de junio de 2006, y la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0203/2006 de 30 de junio de 2006, instruyendo a la Superintendencia de Transportes emitir una nueva resolución administrativa que resuelva el recurso de revocatoria interpuesto por la empresa Servicios de Aeropuertos Bolivianos S.A. contra la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006 de 21 de febrero de 2006, bajo los criterios de legitimidad establecidos en esa resolución, ajustándose a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente. Resolución que fue notificada a las partes en fecha 30 de noviembre de 2006.

7. En fecha 26 de enero de 2007, SABSA interpuso recurso jerárquico argumentando que al no haberse dictado la resolución instruida por la Superintendencia General del SIRESE, en el plazo establecido en el inciso I del artículo 89 del Decreto Supremo N° 27172 de 15 de septiembre de 2003, ha operado el silencio administrativo negativo y expuso los siguientes argumentos:

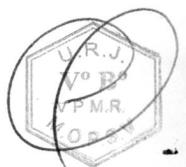
i) La Resolución Administrativa N° 1234 ha sido notificada a la Superintendencia Sectorial en fecha 30 de noviembre de 2006, en virtud a la Nota DRJ-256-56-2006 de 27 de noviembre de 2006, tomando en cuenta que en virtud al artículo 89, parágrafo I del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172, la Superintendencia Sectorial tenía un plazo de treinta días para resolver el recurso de revocatoria interpuesto por SABSA y tomando en cuenta que tampoco se ha dispuesto la apertura de término de prueba, dicho plazo ha vencido el 15 de enero de 2007. Asimismo el plazo para notificar a SABSA con la resolución, si hubiera sido dictada, ha vencido el lunes 22 de enero 2007, en virtud a lo dispuesto en el artículo 33, parágrafo III de la Ley N° 2341.

ii) En virtud a los artículos 17 y 65 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 34 inciso a) del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172, damos por denegado nuestro recurso de revocatoria interpuesto contra la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006, por silencio administrativo negativo.

iii) La Superintendencia de Transportes pretende atribuirse competencia para evaluar y aprobar determinados aspectos que de acuerdo al Contrato de Concesión son privativos de otras autoridades.

iv) Vulnere el procedimiento y los plazos establecidos en el Contrato de Concesión.

8. La Superintendencia General del SIRESE emitió la Resolución Administrativa N° 1283, de 6 de febrero de 2007, a través de la cual resolvió: i) Desestimar el recurso jerárquico





interpuesto por la empresa de Servicios de Aeropuertos Bolivianos S.A. (SABSA) y ii) instruir al Superintendente de Transportes a dictar la resolución administrativa, que fue instruida por la Superintendencia General del SIRESE mediante la Resolución Administrativa N° 1234 de 27 de noviembre de 2006, en el plazo de hasta 30 días hábiles administrativos, bajo las responsabilidades establecidas por ley. Tal determinación fue asumida en consideración a lo siguiente:

i) Conforme a la normativa, se establece que el silencio administrativo opera en tanto y en cuanto exista la interposición de un recurso de revocatoria, el mismo que debe ser resuelto por la Superintendencia Sectorial en el plazo establecido por ley, caso contrario el administrado queda habilitado para la interposición del recurso jerárquico correspondiente.

ii) En síntesis es requisito *sine quanon* para la viabilización del silencio administrativo que el administrado haya interpuesto previamente el recurso de revocatoria, lo que no ha ocurrido en el presente caso de autos.

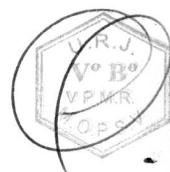
9. En fecha 31 de mayo de 2007, la ex Superintendencia General del SIRESE fue notificada con la demanda contencioso administrativa interpuesta por SABSA contra la Resolución Administrativa N° 1283, habiendo contestado a la misma en fecha 11 de junio de 2007.

10. Mediante Sentencia N° 78/2014, emitida por Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 14 de mayo de 2014, notificada al Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda en fecha 21 de enero de 2015, se declaró probada la demanda contenciosa administrativa interpuesta por SABSA contra la ex Superintendencia General del SIRESE, en consecuencia dejó sin efecto la Resolución Administrativa N° 1283 de 6 de febrero de 2007, y modulando los efectos de la Sentencia, dispuso que el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda que asumió las competencias y atribuciones de la Superintendencia General del SIRESE en la materia, emita nueva Resolución de recurso jerárquico conforme a derecho. Tal determinación fue asumida señalando que el punto de controversia a ser resuelto de forma preferente en aplicación del principio constitucional de eficacia procesal es si emitida la Resolución Administrativa N° 1234 de 27 de noviembre de 2006 y notificada la Superintendencia de Transportes, operó o no el silencio administrativo para que se pueda interponer el recurso jerárquico, en base a los siguientes fundamentos:

i) El silencio administrativo negativo, es el incumplimiento a la obligación de resolución de un procedimiento administrativo o la emisión de un acto administrativo en el plazo previsto por Ley, teniendo como efecto que la resolución o acto administrativo sea considerado como negativo para el administrado pudiendo este último interponer los recursos que le franqueó la ley.

ii) Al haberse emitido la Resolución Administrativa N° 1234 de 27 de noviembre de 2006, que disponía emitir una nueva resolución administrativa y que ésta fue notificada mediante carta a la Superintendencia de Transportes el 30 de noviembre de 2006, y que la Superintendencia, de conformidad al artículo 89 del Decreto Supremo N° 27172 (Reglamento a la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo para el SIRESE), debía emitir nueva resolución dentro del plazo de 30 días, sin embargo no emitió nueva resolución de recurso de revocatoria, lo cual se comprueba de la parte dispositiva segunda de la Resolución Administrativa N° 1238.

iii) De conformidad al artículo 34 del Decreto Supremo N° 27172 (Reglamento a la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo para el SIRESE), operó el silencio administrativo negativo, precisamente el 12 de enero de 2007, fecha desde la cual el administrado (SABSA), estaba facultado para interponer el recurso jerárquico, acción que realizó el administrado el 26 de enero de 2007, dentro del plazo previsto en el artículo 64 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley N° 2341), tomando en cuenta sólo los días hábiles administrativos previstos en el artículo 20, inciso a) de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley N° 2341), aplicable al caso de autos por disposición del artículo 49 del





Decreto Supremo N° 27172 (Reglamento a la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo para el SIRESE).

iv) En conclusión, en el caso de autos al haberse dispuesto mediante Resolución Administrativa N° 1234 de 27 de noviembre de 2006, que la Superintendencia de Transportes emitiera una nueva resolución de recurso de revocatoria, que no fue emitida dentro de los 30 días previstos en el artículo 89 del Decreto Supremo N° 27172 (Reglamento a la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo para el SIRESE), operó el silencio administrativo negativo y por consiguiente la Resolución Administrativa N° 1283 de 6 de febrero de 2007 al desestimar el recurso jerárquico interpuesto por SABSA ha infringido los artículos 34 y 91 del Decreto Supremo N° 27172 (Reglamento a la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo para el SIRESE), y no asumió una actuación conforme a derecho.

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 516/2015 de 3 de junio de 2015, 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 desestime el recurso jerárquico planteado por Carlos Eduardo Canelas Montaña, en representación de SABSA, por silencio administrativo negativo, dentro del recurso de revocatoria interpuesto contra la Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0054/2006 de 21 de febrero de 2006, emitida por la ex Superintendencia de Transportes, al haberse evidenciado que el silencio administrativo negativo argüido por SABSA no llegó a concretarse.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 516/2015, se tienen las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo al párrafo I del artículo 56 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, 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.
2. Según el párrafo I del artículo 17 de la mencionada Ley, la Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera sea su forma de iniciación.
3. El párrafo I del artículo 89 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 establece que el plazo para la emisión de la resolución del recurso de revocatoria es de 30 días, prorrogables por otros 30 días en caso de apertura de un término de prueba.
4. Acorde al artículo 34 del mencionado Reglamento, 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.
5. En el marco del inciso a) del párrafo II del artículo 91 del citado Reglamento, el recurso jerárquico será desestimado cuando no existiere nulidad absoluta y hubiese sido 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 que previamente no fue impugnada mediante recurso de revocatoria; no cumpla con los requisitos formales esenciales exigidos; o la materia del recurso no esté dentro del ámbito





de su competencia.

6. Una vez expuestos los antecedentes y el marco normativo que guiarán el presente análisis, cabe señalar que de acuerdo a lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Justicia a través de la Sentencia N° 078/2014, corresponde conocer el recurso jerárquico interpuesto por SABSA por silencio administrativo de la ex Superintendencia de Transportes respecto al recurso de revocatoria interpuesto contra la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006.

Es menester señalar que de la revisión de antecedentes, se evidencia que la Sentencia N° 078/2014, si bien establece que habría operado el silencio administrativo negativo, no consideró en los antecedentes analizados que en fecha 25 de enero de 2007 la Superintendencia de Transportes emitió la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0019/2007 a través de la cual determinó revocar parcialmente la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006 y modificó el numeral 4 del artículo segundo de esa resolución, resolución que fue notificada a SABSA el 1° de febrero de 2007. SABSA interpuso recurso jerárquico contra esta resolución en fecha 15 de febrero de 2007, que fue resuelto con la Resolución Administrativa N° 1411 de 22 de junio de 2007 emitida por la Superintendencia General del SIRESE; y en fecha 18 de octubre de 2007, esa Superintendencia fue notificada con la demanda contencioso administrativa interpuesta contra la Resolución Administrativa N° 1411, proceso que se encuentra aún pendiente de resolución en el Tribunal Supremo de Justicia (expediente N° 441/2007).

7. Considerando lo expuesto, amerita destacar que de conformidad al artículo 34 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, el silencio negativo de la Administración permite al administrado optar por tener por denegado su recurso e interponer el recurso o acción que corresponda o instar el dictado del acto, caso en el cual los plazos para la interposición de recursos administrativos y otras acciones se computan a partir de la notificación, observándose que en el caso en análisis, si bien el operador no exigió el dictado del acto, habiendo más bien decidido presentar su impugnación por silencio administrativo, una vez que el ente regulador lo notificó con la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0019/2007 que resolvió el recurso de revocatoria en contra de la Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0054/2006 revocando parcialmente el acto administrativo impugnado, SABSA optó por admitir la validez de dicho acto administrativo al interponer el respectivo recurso jerárquico en contra de esta determinación.

8. En esa línea, corresponde hacer referencia al precedente administrativo contenido en las Resoluciones Ministeriales N° 161 de 24 de julio de 2013 y N° 173 de 8 de agosto de 2013, a través de las cuales este Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda desestimó los recursos jerárquicos planteados por otros operadores, ante silencio administrativo negativo, en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria de instancia, en sentido de que "ante la concurrencia de dos recursos jerárquicos interpuestos, el primero, ante silencio administrativo negativo de la Administración y, el segundo, en contra de la resolución de recurso de revocatoria extemporáneamente notificada, resulta evidentemente improcedente la primera de dichas impugnaciones, pues la formulación del segundo recurso jerárquico implica el reconocimiento de la validez del acto notificado extemporáneamente y el tácito desconocimiento del silencio administrativo negativo (...) pues si bien, en su momento, el recurrente consideró que su recurso de revocatoria había sido denegado por silencio administrativo negativo de la Autoridad regulatoria, lo cual lo habilitaba a interponer recurso jerárquico ante tal silencio, fue el propio recurrente el que, ante la notificación extemporánea con la resolución que rechazó su recurso de revocatoria, optó por impugnarla y, así, reconocer su validez, en lugar de desconocerla y, de esa manera, generar que esta instancia jerárquica resuelva en el fondo su primera impugnación derivada del silencio administrativo negativo" correspondiendo la desestimación del recurso formulado ante un silencio administrativo negativo "que, con el accionar del propio recurrente, no se llegó a concretar, al haber éste reconocido la validez de la resolución emitida en fase de revocatoria, pese a su extemporánea notificación".





9. En función a lo expresado, siendo evidente que SABSA reconoció la eficacia de la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0019/2007, corresponde la desestimación del recurso formulado ante un silencio administrativo negativo que, con el accionar del propio recurrente, no llegó a concretarse, al haber éste reconocido los efectos y la validez de la resolución emitida en fase de revocatoria, como demuestra el hecho de que, admitiendo los efectos de dicho acto administrativo, presentara su memorial de recurso jerárquico, en el que si bien señala que la resolución fue dictada de manera extemporánea y que el silencio administrativo ya había operado, habiendo SABSA interpuesto con anterioridad otro recurso jerárquico, por lo que la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0019/2007 es inválida y no aplicable o en su caso debía ser revocada y reconoce expresamente que sería un despropósito que se resuelva el fondo de la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006 por dos caminos paralelos, uno a través del recurso jerárquico interpuesto a raíz del silencio administrativo y otro, por recurso jerárquico contra la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0019/2007; también manifiesta de manera expresa que pese a los argumentos y a lo reconocido por la Superintendencia de Transportes, a fin de no perder el derecho a la defensa que les asiste, reitera los argumentos de fondo por los cuales las Resoluciones Administrativas R.A. SC-STR-DS-RA-0019/2007 y R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006 deben ser revocadas.

10. Habiéndose evidenciado el reconocimiento del operador a la validez de la decisión del ente regulador contenida en la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0019/2007 y considerando que SABSA, a objeto de proteger sus derechos e intereses legítimos decidió presentar otro recurso jerárquico observando el fondo de la revocación parcial de la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA-0054/2006, corresponde señalar que cualquier análisis en el presente fallo sobre el fondo de la controversia significaría la emisión de un criterio anticipado en relación a las determinaciones del Tribunal Supremo de Justicia dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto contra la Resolución Administrativa N° 1411 de 22 de junio de 2007, referido al mismo asunto y aún pendiente de resolución.

11. Por lo expuesto, y considerando la relación de hechos efectuada, el marco normativo aplicable y el análisis realizado, se concluye que, por las acciones adoptadas por el propio recurrente, el silencio administrativo negativo por él demandado, derivado de su recurso de revocatoria en contra de la Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0054/2006 no llegó a concretarse, por lo que corresponde desestimar el recurso jerárquico motivo de autos, de conformidad al inciso a) del parágrafo II del artículo 91 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE por no haberse dado cumplimiento a los requisitos formales esenciales exigidos, ya que dicho recurso fue dirigido en contra de un silencio administrativo negativo que no se concretó.

POR TANTO:

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Desestimar el recurso jerárquico planteado por Carlos Eduardo Canelas Montaña, en representación de Servicios de Aeropuertos Bolivianos S.A. - SABSA S.A., hoy SABSA Nacionalizada, ante silencio administrativo negativo, en contra de la Resolución Administrativa RA. SC-STR-DS-RA-0054/2006 de 21 de febrero de 2006, emitida por la ex Superintendencia de Transportes, al haberse evidenciado que el silencio administrativo negativo argüido por SABSA no llegó a concretarse.

Comuníquese, regístrese y archívese.



Milton Claros Hinojosa
MINISTRO
Min. Obras Públicas, Servicios y Vivienda

