



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° **211**
La Paz, 10 AGO 2015

VISTOS: el recurso jerárquico planteado por Silvia Calcina Valda en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015, 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. El 12 de junio de 2014, Silvia Calcina Valda presentó reclamación directa en contra de la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda., por extravío de equipaje, en el tramo Cochabamba – Santa Cruz verificado el día 4 de mayo de 2014, reclamación que fue rechazada por el operador, expresando que la fotocopia de la factura presentada por la usuaria para demostrar el valor y contenido de su equipaje sería falsa y que la interesada habría abandonado su reclamo (fojas 5 y 6).

2. Dada la disconformidad de la usuaria con la respuesta del operador, la interesada presentó la respectiva reclamación administrativa y el 22 de julio de 2014 la ATT emitió la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 76/2014, a través de la cual rechazó dicha reclamación por la extemporánea presentación de la reclamación directa (fojas 18 a 20).

3. Mediante memorial de 4 de agosto de 2014, Silvia Calcina Valda presentó recurso de revocatoria en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 76/2014, el cual fue admitido por el ente regulador mediante Auto ATT-DJ-A TR LP 498/2014 de 5 de septiembre de dicho año; por memorial de 17 de septiembre la interesada presentó prueba y adjuntó una factura de compra por el monto de Bs6.350 y la factura de la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda. por concepto del pasaje en el tramo Cochabamba – Santa Cruz y a través de memorial de 17 de octubre de 2014 requirió al ente regulador la emisión de pronunciamiento (fojas 24 a 36).

4. A través de Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 212/2014 de 21 de octubre de 2014, el regulador aceptó el recurso de revocatoria planteado en consideración a que el reclamo fue efectuado dentro del plazo normativamente establecido y remitió el expediente a la Coordinación de Reclamaciones Administrativas de la ATT para la tramitación del procedimiento correspondiente (fojas 39 a 43).

5. Mediante Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 273/2014 de 16 de diciembre de 2014, el ente regulador formuló cargos en contra de la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda. por la presunta vulneración del inciso i) del párrafo V del artículo 39 de la Ley N° 165, concordante con el artículo 70 del Reglamento de Protección de los Derechos de Pasajeros y Usuarios de los Servicios de Transporte Automotor Público Terrestre y Terminales Terrestres, aprobado mediante Resolución Administrativa Regulatoria TR-0020/2011 de 14 de enero de 2011, por la presunta pérdida o sustracción de equipaje, encomienda o carga (fojas 47 a 50).

6. A través de Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 9/2015 de 23 de enero de 2015, la ATT resolvió lo siguiente: i) declarar fundada la reclamación administrativa interpuesta por Silvia Calcina Valda contra la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda. por la vulneración del inciso i) del párrafo V del artículo 39 de la Ley N° 165 General de Transportes, concordante con el artículo 70 del Reglamento de Protección de los Derechos de Pasajeros y Usuarios de los Servicios de Transporte Automotor Público Terrestre y Terminales Terrestres, aprobado mediante Resolución Administrativa Regulatoria TR-0020/2011 de 14 de enero de 2011, en relación al extravío del equipaje de la usuaria, ii) instruyó al operador cancele a la interesada la suma de Bs500 y iii) sancionó la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda. con apercibimiento. Tales determinaciones fueron asumidas en base a los siguientes argumentos (fojas 63 a 69):





i) Se advierte una presunta vulneración a las disposiciones normativas contenidas en el inciso g) artículo 57 de la Resolución Administrativa Regulatoria TR-0020/2011 de 14 de enero de 2011 toda vez que la empresa al haber aceptado el envío del equipaje de la usuaria debió entregarle el ticket de equipaje debidamente llenado e indicar que tenía que declarar por escrito el valor y el contenido de la misma, sin embargo, no se tienen estas constancias en el ticket proporcionado, por lo que se presume que la usuaria no tenía conocimiento sobre su derecho a declarar el contenido y/o valor económico de su equipaje.

ii) En atención a que el operador no presentó las pruebas solicitadas en el Auto de Formulación de Cargos, corresponde declarar fundada la reclamación administrativa presentada por extravío de equipaje, correspondiendo que la usuaria sea indemnizada con el valor máximo del peso permitido de 20 kilos a razón de Bs25 por kilo.

iii) En atención a los principios de graduación y proporcionalidad establecidos en el la Ley N° 165 – General de Transporte corresponde sancionar a la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda. con apercibimiento.

7. Verificada la notificación a Silvia Calcina Valda con la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 9/2015, el 27 de febrero de 2015, la usuaria formuló recurso de revocatoria en contra de la mencionada resolución, expresando que ella transportaba mercadería por un monto de Bs6.350 sin considerar los daños y perjuicios que le fueron ocasionados por el transportador, destacando además que la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda. incumplió los plazos respectivos y omitió presentar sus pruebas de descargo (fojas 88).

8. A través de Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015 de 24 de marzo de 2015, el regulador rechazó el recurso de revocatoria interpuesto por Silvia Calcina Valda en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 9/2015. Tal determinación fue asumida en función a lo siguiente (fojas 100 a 105):

i) En atención a que la usuaria no declaró el valor del equipaje, corresponde que ésta sea indemnizada por el peso máximo de equipaje de 20 kilos que los usuarios están acreditados a embarcar a tiempo del viaje.

ii) Si bien la usuaria presentó copia de las facturas de la mercadería, esa información no fue entregada para su registro correspondiente a tiempo de embarcar el equipaje como constancia del contenido del mismo, observándose que el operador no se encuentra obligado a cubrir el costo demandado por la usuaria al no haberse declarado el valor ni haberse pesado el equipaje a momento del embarque.

iii) Ante el agravio expuesto por la interesada y siendo que las instituciones jurídicas están obligadas a someterse a la ley y a la jurisprudencia que se genera sobre resoluciones a casos similares, se ha detallado expresamente las directrices establecidas por el órgano rector en cuanto al monto de la indemnización y siendo el objeto del recurso la suma a ser indemnizada, ésta se debe circunscribir al cumplimiento de los requisitos preestablecidos dentro de la ley, exigiendo la norma que se declare el peso, contenido y valor del equipaje para que en el supuesto de que se produzca la pérdida del mismo se pueda proceder a indemnizar el valor total de lo declarado.

iv) Por todo lo expuesto, corresponde rechazar el recurso de revocatoria planteado, al ser evidente que si bien fue cometida la infracción por parte del operador, el método de cálculo para el resarcimiento del equipaje extraviado realizado en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 9/2015, está acorde a lo dispuesto por la normativa sectorial vigente y los precedentes administrativos aplicables.

9. Verificada la notificación con la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015 en fecha 27 de marzo de 2015, el día 2 de abril de 2015, Silvia Calcina Valda





presentó memorial de recurso jerárquico en el que manifestó lo siguiente (fojas 108 a 109):

i) La Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015 atenta contra sus derechos y le causa perjuicio económico, destacando que la Administración debe someter sus actuaciones al principio de verdad material y el Estado garantizar el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.

ii) El rechazo al recurso de revocatoria y la exclusión de una sanción por parte de la ATT a la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda. implica una lesión de supresión del derecho de petición, que tiene como núcleo esencial la respuesta y dilaciones indebidas.

iii) Como prueba se presentó la factura de compra de mercadería con NIT 3022862018 N° 00389 consistente en la venta de mercadería de "Confecciones Jovial" que asciende a la suma de Bs6.350.

iv) Considerando que el ente regulador aseveró en el punto considerativo tercero de la resolución objeto del recurso jerárquico que si el operador no procede al pesaje del equipaje y éste se extravía "deberá indemnizar al pasajero con el valor máximo", corresponde que en aplicación del principio de informalismo la indemnización sea establecida con datos reales considerando la factura presentada.

v) La jurisprudencia constitucional establece que el principio de informalismo traduce la regla jurídica del *indubio pro actione*, o sea de la interpretación más favorable al ejercicio de la acción, para asegurar más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

vi) Se solicita la imposición de una sanción a la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda.

10. Mediante Auto RJ/AR-023/2015 de 13 de abril de 2015, este Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda radicó el recurso jerárquico interpuesto por Silvia Calcina Valda, en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015 (fojas 118).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV/DGAJ N° 719/2015 de 31 de julio 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 rechace el recurso jerárquico planteado por Silvia Calcina Valda en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015, a través de la cual el Director Ejecutivo de la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes determinó rechazar el recurso de revocatoria interpuesto en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 9/2015 y, en consecuencia, se confirme totalmente la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV/DGAJ N° 719/2015, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El parágrafo II del artículo 63 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 establece que en los procedimientos de reclamación administrativa la carga de la prueba es del operador.

2. El artículo 56 del Reglamento de Protección de los Derechos de Pasajeros y Usuarios de los Servicios de Transporte Automotor Público Terrestre aprobado por la Resolución Administrativa Regulatoria TR - 0020/2011 establece que todo pasajero tiene derecho a





transportar consigo y en buzones del mismo bus, sin cargo adicional, equipaje que no exceda los 20 kilos.

3. A su vez, el artículo 57 del citado Reglamento dispone que el operador deberá entregar a todos los pasajeros un talón en doble ejemplar por cada equipaje como constancia de recepción, el cual se constituye en prueba del contrato de transporte del mismo y los datos que debe contener el mencionado talón de equipaje, determinando que en caso de que el talón no contara con la firma del pasajero y el equipaje fuera extraviado o presentara pérdida de contenido, el operador será responsable de su reposición, el pasajero podrá demostrar el contenido y/o valor económico del equipaje a través de cualquier medio de prueba.

4. El artículo 70 del referido Reglamento, modificado por la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR 0001/2012 de 3 de enero de 2012, dispone que la pérdida del equipaje registrado o sustracción de algún objeto contenido en el mismo, es de única y absoluta responsabilidad del operador, que ante esa eventualidad el usuario debe realizar su reclamo al operador antes de retirarse de la terminal de buses de destino, debiendo formalizar su reclamo después en la oficina Odeco de la Autoridad competente; si el operador no procede al pesaje del equipaje y si éste se extravía, deberá indemnizar por el valor máximo del peso permitido, 20 kilos, que el operador está obligado a concluir la búsqueda del equipaje en el plazo máximo de 48 horas computables a partir del arribo del pasajero, al concluir ese término, el operador deberá reponer al pasajero la suma de Bs25.- por kilo faltante; y que en caso de pérdida o extravío total o parcial del equipaje, cuyo valor hubiera sido declarado expresamente por el pasajero, el operador repondrá el monto total declarado en el formulario correspondiente, en el plazo máximo de cinco días hábiles del arribo del viaje, si el operador no cumple con la reposición, el pasajero podrá hacer uso de su derecho a reclamo en la vía administrativa.

5. En atención a los antecedentes del caso y considerando la normativa aplicable, en cuanto a que la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015 atenta contra los derechos de la usuaria y le causa perjuicio económico y a que la Administración debe someter sus actuaciones al principio de verdad material y el Estado garantizar el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones; debe decirse que no es evidente que la referida resolución atente contra los derechos de la interesada causándole perjuicio económico, porque la compensación establecida por el ente regulador se ajusta a los parámetros normativamente establecidos en el artículo 70 del Reglamento de Protección de los Derechos de Pasajeros y Usuarios de los Servicios de Transporte Automotor Público Terrestre y Terminales Terrestres, aprobado mediante Resolución Administrativa Regulatoria TR-0020/2011 de 14 de enero de 2011.

Adicionalmente, se hace notar que no es evidente que la Administración dejara de someter sus actuaciones al principio de verdad material debiendo precisarse que dicho principio traduce la necesidad del procedimiento administrativo de responder a las exigencias propias del interés público, encontrándose la Administración obligada a desplegar toda la actividad necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 0427/2010-R de 28 de junio de 2010, expresó que "en lo que se refiere a la verdad material, cabe considerar que la doctrina es uniforme al establecer que la verdad material: es aquella que busca en el procedimiento administrativo, el conocimiento de la realidad, de esa verdad, en la acepción latina del término veritas: lo exacto, riguroso. No permite contentarse con el mero estudio de las actuaciones sino que deben arbitrarse los medios por los cuales, al momento del dictado de la decisión, se conozcan todas aquellas cuestiones, permitiendo así el conocimiento exacto o lo más aproximado a los hechos que dieron origen al procedimiento", y añadió que "el principio de verdad material previsto por el inciso d) del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, determina que la Administración Pública investigará la verdad material, en virtud de la cual, la decisión de la Administración debe ceñirse a los hechos y no limitarse únicamente al contenido literal del expediente,





incluso más allá de lo estrictamente aportado por las partes, siendo obligación de la Administración la averiguación total de los hechos, no restringiendo su actuar a simplemente algunas actuaciones de carácter administrativo formal que no son suficientes para asumir decisiones. La tarea investigativa de la Administración Pública, en todos los casos sometidos al ámbito de su jurisdicción, debe basarse en documentación, datos y hechos ciertos con directa relación de causalidad, que deben tener la calidad de incontrovertibles, en base a cuya información integral la autoridad administrativa con plena convicción y sustento, emitirá el pronunciamiento que corresponda respecto al tema de fondo en cuestión".

Sobre el particular, cabe expresar que el inciso d) del artículo 4 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, al referirse al principio de verdad material, expresa textualmente que la Administración Pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil, ello en relación al principio de oficialidad que obliga a la Administración a desarrollar la actividad necesaria para llegar a la decisión final adoptando las medidas oportunas para apartar los obstáculos que impidan el ejercicio pleno de los derechos de los interesados, incluso ante la falta de actividad procesal de éstos, la cual es indispensable en el ámbito de la jurisdicción civil.

De todo lo referido, esta instancia considera, que la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones sometió sus actuaciones al principio de verdad material, habiendo ejercido plenamente sus facultades en el desarrollo del procedimiento en lo relativo a la averiguación de los hechos sucedidos, por lo que se descarta que la entidad reguladora dejara de garantizar la emisión de una decisión justa, razonable y subordinada a dicho principio, como lo es la contenida en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015.

En cuanto a que corresponde al Estado garantizar el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones, debe admitirse que ello es así, sin embargo, no se evidencia el motivo por el cual la recurrente asume que con la emisión de la resolución impugnada el ente regulador habría vulnerado tal garantía por lo que no amerita emitir ningún pronunciamiento al respecto.

6. En relación a que el rechazo al recurso de revocatoria y la exclusión de una sanción por parte de la ATT a la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda. implica una lesión de supresión del derecho de petición, que tiene como núcleo esencial la respuesta y dilaciones indebidas; cabe manifestar que ello no es evidente porque el operador fue sancionado con apercibimiento, sin que lo aseverado por la interesada en sentido de que se habría suprimido su derecho de petición fuera demostrado, porque efectivamente de la tramitación del procedimiento ésta fue compensada en base a los parámetros normativos aplicables establecidos en el artículo 70 del Reglamento aprobado mediante Resolución Administrativa Regulatoria TR-0020/2011, habiéndose igualmente impuesto una sanción al transportista infractor, sin que se advierta que la respuesta otorgada por la ATT sea indebida como manifiesta la recurrente, destacándose que la interesada no precisó a qué dilación indebida se refiere por lo que no es posible constatar que tal presunto retraso se hubiese verificado.

7. En cuanto a que como prueba se presentó la factura de compra de mercadería N° 00389 con NIT 3022862018 referida a la venta de mercadería de "Confecciones Jovial" que asciende a la suma de Bs6.350, es necesario precisar que en materia de reclamaciones directas y administrativas la carga de la prueba es del operador, por lo que se evidencia que el operador al no presentar descargos en relación a los cargos formulados dio lugar a que se lo considere responsable del extravío del equipaje reclamado siendo pasible a la sanción de apercibimiento que le fue impuesta, correspondiendo además que proceda a efectuar la compensación que le fue exigida en aplicación de los parámetros normativamente establecidos en función al peso del equipaje extraviado, método de compensación que responde a disposiciones legales aplicables.

8. Respecto a que el ente regulador habría aseverado en el punto considerativo tercero de





la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015 que si el operador no procede al pesaje del equipaje y éste se extravía “deberá indemnizar al pasajero con el valor máximo”, corresponde que en aplicación del principio de informalismo la indemnización sea establecida con datos reales considerando la factura presentada; amerita precisar que lo expresado por el ente regulador en el acápite al que la interesada hace referencia y que traduce el contenido de lo normativamente establecido por el artículo 70 del Reglamento de Protección de los Derechos de Pasajeros y Usuarios de los Servicios de Transporte Automotor Público Terrestre y Terminales Terrestres, aprobado mediante Resolución Administrativa Regulatoria TR-0020/2011 de 14 de enero de 2011 es lo siguiente: “si el operador no procede al pesaje del equipaje y si éste se extravía, deberá indemnizar por el valor máximo del peso permitido (20 kilos)”, en función de lo cual se evidencia que la interesada mediante transcripciones parciales de la normativa pretende que se considere como parámetro de indemnización la factura por ella presentada, cuando jurídicamente procede que en el caso en análisis la indemnización sea determinada en función al peso del equipaje.

9. En relación a que la jurisprudencia constitucional establece que el principio de informalismo traduce la regla jurídica del *indubio pro actione*, o sea de la interpretación más favorable al ejercicio de la acción, para asegurar más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento, debe decirse que del análisis efectuado no se evidencia que el ente regulador dejara de aplicar el principio de informalismo ni restringiera de ninguna manera el derecho de acción de la interesada, como demuestra el hecho de que la reclamación fue debidamente procesada, habiéndose resuelto el fondo de la controversia al haberse establecido una sanción en contra del operador y una reparación a favor de la usuaria conforme a parámetros normativos aplicables al caso.

10. En cuanto a la solicitud de imposición de una sanción a la Cooperativa de Transportes Entre Ríos Ltda., debe decirse que el ente regulador sí impuso al operador infractor la sanción de apercibimiento, sanción establecida en el inciso a) del párrafo VIII del artículo 39 de la Ley N° 165 – General de Transporte.

11. En esa línea, de acuerdo a la normativa aplicable al caso, y según lo ha expuesto el ente regulador en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 9/2015, el monto que corresponde al resarcimiento por el equipaje extraviado de la usuaria, está establecido en el artículo 70 del Reglamento de Protección de los Derechos de los Pasajeros y Usuarios de los Servicios de Transporte Público Terrestre y Terminales Terrestres aprobado mediante Resolución Administrativa Regulatoria TR - 0020/2011, modificado por la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR 0001/2012, disponiendo que el monto a reponer por concepto de extravío y/o pérdida de equipaje es de Bs25 por kilo faltante.

En este sentido, considerando que el artículo 127 de la Ley N° 165 señala que la responsabilidad del operador queda limitada a la cuantía establecida por las disposiciones expresas correspondientes a cada modalidad de transporte, el cálculo del monto establecido conforme a norma por el ente regulador para la reposición del equipaje extraviado es correcto, tomando en cuenta que al no haberse procedido al pesaje del equipaje, debe considerarse el peso máximo permitido de 20 kilos, por lo que el resarcimiento asciende a la suma de Bs500.

12. Por todo lo referido y en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y del inciso c) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde rechazar el recurso jerárquico planteado por Silvia Calcina Valda en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015, a través de la cual el Director Ejecutivo de la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes determinó rechazar el recurso de revocatoria interpuesto en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 9/2015 y, en consecuencia, confirmar totalmente la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015.





POR TANTO:

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Rechazar el recurso jerárquico planteado por Silvia Calcina Valda en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015, a través de la cual el Director Ejecutivo de la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes determinó rechazar el recurso de revocatoria interpuesto en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 9/2015 y, en consecuencia, confirmar totalmente la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 49/2015.

Comuníquese, regístrese y archívese.

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

