



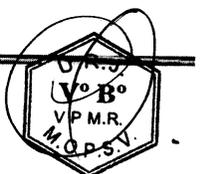
RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 11

La Paz, 12 ENE 2016

VISTOS: el recurso jerárquico planteado por Rodolfo German Weise Antelo, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz Ltda. - COTAS Ltda., en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL 835/2015, de 14 de julio de 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. A través del Auto ATT-DJ-A TL LP 1125/2014, de 30 de diciembre de 2014, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes formuló cargos contra COTAS Ltda., por el presunto incumplimiento incurrido establecido en la cláusula octava del Contrato de Concesión (Autorización Transitoria Especial) N° 037/96, para el Servicio Local de Telecomunicaciones de COTAS Ltda., correspondientes a las metas señaladas en el cuadro 37 del considerando 2.1.3.1. del mencionado auto, referidas a Llamadas de Larga Distancia Internacional completadas en Charagua y San José de Chiquitos y Tiempo de Congestión en rutas finales en las rutas Bolívar – ETLB y Hamacas – NTLU y por la comisión de la infracción descrita en el inciso c) del párrafo II del artículo 21 del Reglamento de Sanciones y Procedimientos Especiales por Infracciones al Marco Jurídico Regulatorio del Sector de Telecomunicaciones aprobado por el Decreto Supremo N° 25950, al no remitir información para la evaluación de metas de expansión y calidad correspondientes a la gestión 2012, correspondientes a la meta señalada en el considerando 2.1.3.2 del auto mencionado, referida a la meta Tiempo de Congestión de Rutas Finales del Servicio Local de Telecomunicaciones en las Áreas de Servicio Local (ASL) de Santa Cruz de la Sierra, Camiri, Roboré, San José de Chiquitos, Puerto Suárez, Charagua, Gutiérrez y San Matías (fojas 251 a 259).
2. En fecha 14 de enero de 2015, COTAS Ltda. presentó los descargos correspondientes (fojas 226 a 248).
3. Mediante Auto ATT-DJ-A TL LP 101/2015, de 29 de enero de 2015, la ATT abrió término de prueba de diez días solicitando información a COTAS Ltda. (fojas 221 a 222).
4. Con Nota COTAS GG/UR N° 091/2015, de 18 de febrero de 2015, COTAS Ltda. presentó pruebas de descargo (fojas 201 a 218).
5. Mediante Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 402/2015, de 1° de abril de 2015, la ATT i) resolvió declarar probados los cargos formulados por el incumplimiento de la meta Llamadas de Larga Distancia Internacional completadas en las ASLs de Charagua y San José de Chiquitos del Servicio Local de Telecomunicaciones durante la gestión 2012 e impuso una multa de Bs1.037.500; ii) declaró probados los cargos formulados por el incumplimiento de la meta Tiempo de Congestión de rutas finales en la ruta Bolívar – ETLB del Servicio Local de Telecomunicaciones durante la gestión 2012 e impuso una multa de Bs100.000; iii) declaró improbados los cargos formulados por el incumplimiento de la meta Tiempo de Congestión en rutas finales en la ruta Hamacas – NTLU del Servicio Local de Telecomunicaciones durante la gestión 2012; iv) declaró probados los cargos formulados por el incumplimiento de la meta Disponibilidad de la Red Satelital en la ASL nacional del Servicio de Larga Distancia Nacional e Internacional durante la gestión 2012 y determinó que no es posible cuantificar una multa debido a que el incumplimiento es menor al valor mínimo establecido para el cálculo de la multa; v) declaró probados los cargos formulados por el incumplimiento de lo establecido en el inciso c) del párrafo II del artículo 21 del Reglamento de Sanciones y Procedimientos Especiales por Infracciones al Marco Jurídico Regulatorio del Sector de Telecomunicaciones aprobado por el Decreto Supremo N° 25950, al no haber presentado los datos o documentación respaldatoria necesarios para la verificación de la meta





Tiempo de Congestión en Rutas Finales en las rutas "N7PMSLPLO (38), B3, B6, S1, B3, B5, B7, B1 y B1" (sic) dentro del proceso de evaluación de metas de calidad de la gestión 2012, e impuso la multa de Bs2.120.760.; vi) estableció la cuenta del banco Unión S.A. en la que deberían depositarse las multas y señaló que COTAS Ltda. podría acogerse a la conmutación; y vii) instruyó la remisión de la resolución a la Dirección Administrativa Financiera a la Dirección de Fiscalización y Control y a la Dirección Técnica de Telecomunicaciones a efectos de registro. Tal determinación fue asumida en consideración al siguiente análisis (fojas 153 a 175):

i) En relación al incumplimiento de la meta de calidad Llamadas de Larga Distancia Internacional completadas del Servicio Local de Telecomunicaciones en las ASLs de Charagua y San José de Chiquitos, el ente regulador en el "Informe Detallado de Evaluación de la meta Llamadas de Larga Distancia Internacional completadas, cuya copia fue proporcionada al operador mediante acta de entrega, describe con precisión los contadores utilizados para el cálculo de cada parámetro basado estrictamente en la normativa vigente y su condición contractual, donde en cada caso se considera lo siguiente:

- Para la central de Charagua se emplean los contadores CHM de la central Lucent BZ5000, donde se obtienen contadores estadísticos discriminados por tipo de tráfico y a su vez se encuentran compuestos por un conjunto de contadores que incluyen al contador "OU", para el caso de la meta el tipo de tráfico considerado es DDI, según la metodología aplicada por el ente regulador en la medición de la meta. El parámetro A de la fórmula de cálculo posee una equivalencia en los contadores del tipo DDI y se ponderaron únicamente los intentos de llamadas que contenían una efectiva trama que permita terminar la llamada en un portador de Larga Distancia Internacional.

- Para la central de San José de Chiquitos se emplean los archivos de CDRs de la central donde el parámetro "A" de la fórmula de cálculo empleada por el ente regulador consideró los intentos de llamadas originados en rangos de numeración de San José de Chiquitos y se ponderaron únicamente los intentos de llamadas que contenían una efectiva trama que permita terminar la llamada en un portador de Larga Distancia Internacional.

ii) En ese sentido, los valores calculados por COTAS Ltda. son completamente distintos en cada caso, implicando que la metodología de cálculo utilizada por el operador tiene inconsistencias que derivan en una errónea medición de la meta. Por lo tanto, los descargos presentados por COTAS Ltda. no configuran prueba suficiente para desvirtuar los cargos formulados por el incumplimiento de la meta Llamadas de Larga Distancia Internacional completadas del Servicio local de Telecomunicaciones, toda vez que el operador utiliza una metodología que tiene inconsistencias debido a que obtuvo valores distintos al medir la misma meta en el mismo periodo de medición.

iii) En relación al incumplimiento de la meta de calidad Tiempo de Congestión en rutas finales del Servicio Local de Telecomunicaciones en las rutas Bolívar – ETLB y Hamacas – NTLU, COTAS Ltda. se refiere al concepto de "ruta de primera elección" que no cuenta con asidero contractual debido a que la meta de calidad establece claramente que debe medirse el tiempo de congestión de los enlaces de rutas finales, entonces, cuando una ruta final está congestionada no se convierte en ruta de primera elección, debido a que únicamente se trata de una ruta final congestionada por un determinado tiempo.

iv) El operador argumenta que la ruta ETLB no corresponde sea medida individualmente como una ruta final, siendo que la medición debe realizarse de forma conjunta con su ruta de desborde o ruta final ETLC. Al respecto, el anexo 5, inciso F del contrato 007/69, que se refiere a la meta Tiempo de Congestión en rutas finales, no contempla ninguno de los conceptos planteados por COTAS Ltda. en sus descargos, toda vez que el contrato establece que la meta debe medir "El tiempo de congestión de los enlaces de rutas finales en la Hora de Máximo Tráfico" y complementando esta definición el anexo 12, inciso V del mismo establece claramente que el incumplimiento será "por cada ruta final".





v) Se puede apreciar una continua distorsión de conceptos que pretende considerar que las rutas de desborde son parte de la medición de la meta, cuando la condición contractual de COTAS Ltda. establece únicamente que se debe realizar la medición del tiempo efectivo en el que las ruta final se encuentra congestionada y la medición debe ser realizada por cada ruta final. Por tanto, los descargos presentados por COTAS Ltda. no configuran prueba suficiente para desvirtuar los cargos formulados, toda vez que los argumentos del operador se centran en los conceptos de “ruta de primera elección”, “ruta de desborde”, “medición de forma conjunta entre dos rutas” y “conjunto de rutas”, que no tienen relación alguna con lo establecido en su condición contractual.

vi) En relación a la ruta NTLU, se advierte que el tráfico cursante no termina en ASLs del Servicio Local de Telecomunicaciones, por lo tanto, en la ruta NTLU no corresponde medir la meta Tiempo de Congestión en Rutas Finales del Servicio Local de Telecomunicaciones para la gestión 2012, confirmando que COTAS Ltda. cometió un error al proporcionar datos de la ruta NTLU como parte del Servicio Local de Telecomunicaciones para la gestión 2012.

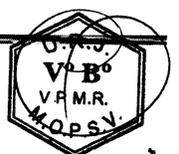
vii) En la evaluación de la meta de calidad Disponibilidad de la red satelital de la gestión 2012, el ente regulador incluyó la medición del enlace DPC2-0-24 entre Santa Cruz y Cochabamba, la rectificación hecha por el operador fue tomada en cuenta en la medición, toda vez que se trata de un enlace de larga distancia nacional entre Santa Cruz y Cochabamba. Por otro lado, efectivamente el enlace con Vallegrande fue extraído de la medición debido a que en la gestión 2012 no corresponde a un servicio de larga distancia nacional.

viii) Se evidencia que por imposibilidad técnica del operador se tuvo que emplear dos distintos tipos de recolección de información para la gestión 2012 en las centrales de Camiri y Puerto Suárez, pero para la medición a través de datos AMA, COTAS Ltda. aclara que no remitió el procedimiento y metodología, durante el proceso de verificación del cumplimiento de metas de la gestión 2012. Para las centrales de Camiri, Charagua, San José, Roboré y Puerto Suárez el operador hace una explicación y remite archivos fuente confirmando que la información para la evaluación de la meta existe pero no incluye respaldos que permitan evidenciar que esta información fue entregada al ente regulador durante el proceso de verificación de cumplimiento de metas de la gestión 2012, toda vez que el incumplimiento es por la falta de presentación de datos o documentación respaldatoria de la meta de calidad Tiempo de Congestión en rutas finales correspondiente a la gestión 2012. Por tanto, los descargos presentados por COTAS Ltda. no configuran prueba suficiente para desvirtuar los cargos formulados, toda vez que no existe constancia de que durante el proceso de verificación del cumplimiento de la meta de calidad Tiempo de Congestión en Rutas Finales, el operador haya presentado los datos o documentación respaldatoria para su correspondiente evaluación.

6. En fecha 17 de abril de 2015, COTAS Ltda. interpuso recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 402/2015, en base a los siguientes argumentos (fojas 119 a 129):

i) La Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 402/2015 carece de motivación en el entendido que sólo se basan en el Informe Técnico ATT-DFC-INF TEC LP 151/2015 de 23 de marzo de 2015 y no considera en ningún momento todos los argumentos esgrimidos por COTAS Ltda. relacionados al Servicio Local (llamadas de Larga Distancia Internacional completadas y Tiempo de Congestión en Rutas Finales) y al Servicio de Larga Distancia Nacional e Internacional (Disponibilidad de la red satelital), vulnerando el principio del debido proceso administrativo.

ii) No se ha realizado una correcta valoración de las pruebas aportadas por COTAS Ltda. que demuestran la verdad de los hechos suscitados e investigados, por ende incumple con mandatos y preceptos legales instituidos tanto en la Constitución, la Ley y en la norma regulatoria vigente, convirtiéndose en un flagrante infractor de los principios de legalidad y de razonabilidad, que repercute directamente en los intereses de COTAS Ltda.





iii) El regulador se conformó en mencionar el hecho de no haberse proporcionado información clara, precisa y completa; cuando en realidad y en la práctica tiene todo mecanismo instructorio para impulsar y ordenar la realización de actos que resulten convenientes para el esclarecimiento de los hechos cuestionados y, de esa manera, obtener la verdad material y llegar a una efectiva resolución final, vulnerando los principios de oficialidad y verdad material.

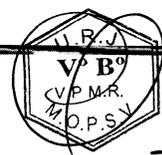
iv) En relación a la supuesta inconsistencia en la metodología aplicada y valores reportados por el operador, en la meta de Llamadas completadas de Larga Distancia Internacional en la ASL Charagua, COTAS Ltda. cometió un error en la fórmula ya que se utilizó un promedio de los porcentajes de los seis primeros meses y no el promedio anual, error que fuera corregido en el nuevo reporte enviado el 15 de enero de 2015 y que como consecuencia de ello, los valores de las metas fueron reajustados. Cabe hacer notar que los datos mensuales reportados tanto en el informe presentado en fecha 15 de enero de 2013, como en el informe de 15 de enero de 2015, son los mismos, cambiando únicamente el resultado final. Se hizo notar los errores cometidos por la consultora NOLOGIN S.R.L., al no considerar en el cálculo de la meta las llamadas a números inexistentes o con error de marcación (contador "OU") y por otro lado considerar erróneamente las llamadas terminadas en el Abonado B ocupado (Contador "LO") como si fueran llamadas no contestadas.

v) Con relación al análisis técnico realizado por la ATT sobre la meta de Llamadas completadas de Larga Distancia Internacional en la ASL Charagua, el mismo sólo se limitó a realizar una comparación de los valores finales reportados por COTAS Ltda., sin embargo no se realizó un análisis de las pruebas presentadas que demuestran de forma clara y contundente el error cometido por NOLOGIN S.R.L. durante el proceso de verificación de la meta, específicamente sobre los errores existentes en la fórmula utilizada para el cálculo de la completitud, por lo que se solicitó valorar nuevamente las pruebas aportadas.

vi) En relación a la supuesta inconsistencia en la metodología aplicada y valores reportados por el operador, en la meta de llamadas completadas de Larga Distancia Internacional en la ASL San José de Chiquitos, COTAS Ltda. cometió un error en la fórmula ya que se utilizó un promedio de los porcentajes de los seis primeros meses y no el promedio anual. Además, como consecuencia de lo indicado en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL 0231/2013, referida a la verificación de metas de la gestión 2010, COTAS Ltda. tuvo que modificar el procedimiento de medición de la presente meta de calidad para las cuatro áreas de servicio observadas, descartando los resultados obtenidos previamente a través del análisis de los archivos estadísticos de tráfico CHM en el ASL San José de Chiquitos. Por lo que desde el inicio del proceso de verificación de esta meta de calidad para la gestión 2012, se indicó claramente en el procedimiento que la medición y verificación se la debe realizar utilizando los datos del Registro Detallado de Llamadas (CDRs o AMA), datos que fueron oportunamente entregados al regulador y posteriormente analizados en conjunto con la empresa consultora NOLOGIN S.R.L. durante el proceso de verificación.

vii) Con relación al análisis técnico realizado por la ATT sobre la meta de llamadas completadas de Larga Distancia Internacional en la ASL San José de Chiquitos, el mismo sólo se limitó a realizar una comparación de los valores finales reportados por COTAS Ltda., sin embargo no se realizó un análisis de las pruebas presentadas que demuestran de forma clara y contundente el error cometido por NOLOGIN S.R.L. durante el proceso de verificación de la meta, específicamente sobre el error de considerar como llamadas internacionales aquellos intentos con cantidad insuficiente de dígitos (error de marcación) y el error existente en la fórmula donde no consideran las llamadas a números inexistentes (código "51") para el cálculo de la completitud, por lo que se solicitó valorar nuevamente las pruebas aportadas.

viii) Respecto a la meta Tiempo de Congestión en rutas finales de la ASL Santa Cruz, a





pesar de los antecedentes administrativos enviados de gestiones anteriores donde la ATT dio por aprobado el concepto de las llamadas a través de las rutas alternativas o rutas de desborde, en la última resolución insiste que la medición se debe hacer por ruta independiente y sin considerar un aspecto básico en el diseño de una red telefónica, el cual define como "ruta final" o "haz final de circuitos", como la ruta o haz de circuitos que no tiene la posibilidad de desbordar hacia otra ruta o haz de circuitos, situación que no corresponde aplicar a la ruta denominada ETLB la cual está siendo observada, sino que el tráfico que se encamina por esta ruta (010APQRMCDU) utiliza dicho enlace como primera elección, mientras que la ruta ETLC como última opción, y por tanto al no tener ésta última ruta ningún nivel de congestión, se debe determinar el cumplimiento de la meta de calidad para el conjunto de ambos enlaces, tal y como fue determinado por la misma ATT en gestiones precedentes ante escenarios similares.

ix) Sobre la meta Tiempo de Congestión en rutas finales de la ASL de Santa Cruz, central NGN, en relación a las dos rutas observadas (N7PMSLPLI1 y N7PMSLPLO1), durante la presentación de descargos se informó que las mismas corresponden a rutas no evaluables para esa meta de calidad, criterio aprobado mediante la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 68/2015, que aprobó la meta de calidad Tiempo de Congestión en Rutas Finales en el ASL Santa Cruz correspondiente a la gestión 2010. En oportunidad del inicio del proceso de verificación de las metas de la gestión 2012, por omisión involuntaria no se aclaró que los enlaces entre centrales locales y el sistema de gestión de las líneas prepago/rutas LPLO y LPLI en las centrales Bolívar, Hamacas, Paraguá y Grigotá y rutas N7PMSLPLI1 y N7PMSLPLO1 mantenía dicha característica y por tanto no debían ser evaluadas, pero se realizó la aclaración correspondiente en el periodo de presentación de descargos.

x) A pesar de la explicación y de la presentación de los reportes con los datos de tráfico del enlace conformado por las rutas N7PMSLPLI1 y N7PMSLPLO1 dentro de los descargos para su respectiva evaluación, a diferencia del criterio adoptado durante la evaluación de las metas correspondientes a la gestión 2010, se adopta la posición de que el incumplimiento es por la falta de presentación de datos o documentación respaldatoria de la meta de calidad durante el proceso de verificación del cumplimiento de esta meta, determinación que no condice con el principio de oficialidad, dando como resultado el incumplimiento del principio de verdad material.

xi) En relación a la observación de archivos faltantes en las centrales Lucent instaladas en las ASLs Camiri, Puerto Suárez, Charagua, San José y Roboré, durante la presentación de descargos COTAS Ltda. realizó las aclaraciones necesarias y entregó pruebas adicionales para demostrar el cumplimiento de las metas observadas. Corresponde aclarar que una parte de la información fue entregada por COTAS Ltda. al inicio del proceso, posteriormente entregó mayor información a NOLOGIN S.R.L. durante la verificación realizada por esta empresa y se entregó copia de los descargos e información complementaria como descargos en el proceso.

xii) Sobre la disponibilidad de la Red Satelital se observó que la empresa NOLOGIN S.R.L. cometió un error al no considerar en su análisis los tiempos de disponibilidad de uno de los enlaces de la red satelital Santa Cruz – Cochabamba. Como se puede apreciar de manera clara e inequívoca en el extracto expuesto en el Informe Técnico ATT-OFR SZ-INF TEC SC 608/2014 de 19 de diciembre de 2014 la empresa consultora contratada para la verificación de las metas de calidad de la gestión 2012 no tomó en cuenta el enlace de Santa Cruz a Cochabamba.

xiii) El día multa aplicado en la imposición sancionatoria no guarda la más mínima relación con lo establecido en el artículo 97 y la Disposición Transitoria Séptima de la Ley N° 164, ya que lo correcto sería calcularla sobre los ingresos brutos por cada servicio afectado con el supuesto incumplimiento.

7. Mediante Auto ATT-DJ-A TL LP 745/2015, de 19 de mayo de 2015, la ATT dispuso la apertura de un término de prueba de diez días hábiles, COTAS Ltda. presentó pruebas





mediante memorial de fecha 3 de junio de 2015 y mediante Auto ATT-DJ-A TL LP 834/2015 de 9 de junio de 2015 se clausuró el término de prueba (fojas 106 a 113).

8. En fecha 14 de julio de 2015, la ATT emitió la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015, a través de la cual aceptó el recurso de revocatoria, revocando parcialmente la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 402/2015 de 1º de abril de 2015 en lo que se refiere al artículo cuarto de dicho acto administrativo, manteniéndose firme y subsistente lo establecido en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Quinto, de conformidad al siguiente análisis (fojas 32 a 61):

i) Respecto a la observación que realiza COTAS Ltda. sobre la metodología utilizada por la Consultora NOLOGIN S.R.L. en la meta de Llamadas completadas de Larga Distancia Internacional en la ASL Charagua, el Contrato de Concesión 007/96 de 22 de mayo de 1996 textualmente indica lo siguiente: "(...) Nota: a) Se considera llamada completada la que logra establecer una conversación y la que encuentra al Abonado libre sin obtener contestación. El porcentaje se calculará en relación al total de intentos de llamadas realizadas por los usuarios". Por lo señalado, la metodología aplicada por el ente regulador en el cálculo de la meta Llamadas Completadas de Larga Distancia Internacional del Servicio Local de Telecomunicaciones fue la adecuada, toda vez que el Contrato de Concesión 007/96 de fecha 22 de mayo de 1996 no establece que en la fórmula de cálculo se considere por separado a las llamadas con error de marcación y/o llamadas a números inexistentes.

ii) El porcentaje de 73.9% reportado por COTAS Ltda. considera en su metodología y en la fórmula de cálculo el parámetro "OU – Number of incomplete calls due to reception of B3, B7, B8, B9, B10 to B15 signals", como un contador que registra las llamadas con marcación incompleta o marcación errónea. Sin embargo, el Contrato de Concesión 007/96 de 22 de mayo de 1996 textualmente indica lo siguiente: "(...) Nota: a) Se considera llamada completada la que logra establecer una conversación y la que encuentra al Abonado libre sin obtener contestación. El porcentaje se calculará en relación al total de intentos de llamadas realizadas por los usuarios". Por lo tanto, el valor 73.9% reportado por el Operador, no está acorde a lo establecido en su Contrato de Concesión 007, toda vez que no se rige a la fórmula para el cálculo de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones.

iii) Respecto a la observación que realiza COTAS Ltda. sobre la metodología utilizada por la Consultora NOLOGIN S.R.L. en la meta de Llamadas completadas de Larga Distancia Internacional en la ASL San José de Chiquitos, fueron debidamente considerados los valores "código Llamada no Completadas" con valor (55) que corresponde a "número inexistente/marcación incompleta". En cuanto a la observación de COTAS Ltda. que para el cálculo de indicador se habría incluido las llamadas indeterminadas, es decir, aquellos intentos que por error el abonado habría marcado el código de larga distancia para una llamada nacional, se realizó un análisis de aquellos registros indeterminados encontrándose 86 casos haciendo un total de 3222 llamadas indeterminadas en toda la gestión 2012. Por tanto, se advierte inconsistencia en la información remitida por COTAS Ltda., toda vez que se observa una amplia dispersión a los números destino originados por un mismo abonado (39722084) sin conseguir completar ninguna de las llamadas en toda la gestión 2012.

iv) El valor de 80.4% reportado por COTAS Ltda., no está acorde a lo establecido en su Contrato de Concesión 007/96, toda vez que el operador no se rige a la fórmula para el cálculo de la meta de Llamadas completadas de Larga Distancia Internacional del Servicio Local de Telecomunicaciones al considerar el parámetro "código Llamadas No completadas" con valor (55) o lo que es lo mismo el parámetro *Class* con valor (51 – Destino inexistente), como un contador que registra las llamadas con marcación incompleta o marcación errónea.

v) Respecto a la meta Tiempo de Congestión en Rutas Finales en la ASL Santa Cruz, en los descargos presentados COTAS Ltda. hace mención a las recomendaciones E.525 y





E.170 de la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) referidas al encaminamiento del tráfico y tráfico de desbordamiento; en ese sentido en la información remitida por COTAS Ltda. durante el proceso de verificación de metas de calidad de la gestión 2012 y los descargos presentados mediante memorial de 14 de enero de 2015, se puede observar que la ruta ETLC se encuentra configurada como ruta final (ruta de desborde) de la ruta ETLB y viceversa, la ruta ETLB se encuentra configurada como ruta final (ruta de desborde) de la ETLC, en consecuencia, ambas rutas deberán ser consideradas como rutas finales de acuerdo a los conceptos de las recomendaciones E.525 y E.170. Se observa que la ruta ETLC no presenta congestión en la gestión 2012, sin embargo la ruta ETLB presenta 341 días de congestión que representa un 93.17% de días del año que la ruta estuvo congestionada. Este comportamiento escapa del concepto mismo de ruta de desborde "se considera ruta de desborde cuando una llamada no encuentra un circuito libre en la ruta principal y busca una ruta alternativa previamente establecida", es decir, el tráfico por una ruta de desborde debería ser excepcional y no de uso permanente, por lo que se puede observar inconsistencia en la información presentada por COTAS Ltda. y en el dimensionamiento de la ruta final ETLB.

vi) Respecto a la meta Tiempo de Congestión en Rutas Finales en la ASL Santa Cruz – central NGN (N7PMSLPLI1 y N7PMSLPLO1), se evidenció que las rutas N7PMSLPLI1 y N7PMSLPLO1 corresponden a una configuración LOOP entre la Central NGN y la Plataforma Multiservicios, por lo tanto, se concluye que ambas rutas no son evaluables para la gestión 2012.

vii) Respecto a la meta Tiempo de Congestión en Rutas Finales – centrales Lucent, del análisis realizado de la información entregada por COTAS Ltda. en fecha 14 de enero de 2015 y posteriormente mediante memorial de revocatoria de 17 de abril de 2015, se puede observar la falta de información de las rutas centrales correspondientes a la ASL de Camiri, Charagua, Puerto Suárez, Roboré y San José de Chiquitos, y que el contenido de los archivos remitidos es nulo.

viii) Sobre la violación del principio de legalidad, las afirmaciones vertidas por el operador no tienen ningún asidero legal en virtud de que todas las actuaciones que realiza la ATT se encuentran enmarcadas en la Constitución, las leyes y la normativa del sector. En el caso específico la verificación de metas al operador se la realizó en función a la normativa vigente y a lo establecido en los contratos de concesión existentes, los cuales definen los parámetros específicos para medición de las metas de calidad, realizando la valoración de las pruebas presentadas minuciosamente como se puede evidenciar en todos los antecedentes administrativos.

ix) Acerca de la violación del debido procedimiento administrativo, en el caso concreto se advierte que en ningún momento se ha vulnerado la garantía del debido proceso. En todas las instancias se le otorgó al operador la posibilidad de presentar tanto pruebas orales como escritas, que logren desvirtuar el proceso, sin embargo el operador afirma la falta de motivación y fundamentación en la resolución dictada, y como se explicó la evaluación de metas realizada se encuentra establecida en la normativa vigente y los contratos de concesión de cada operador, suficiente motivación para inicio de proceso y posterior imposición de la sanción correspondiente y la fundamentación realizada se encuentra desarrollada en base a todas las pruebas presentadas, contenido y plazo establecidos para ello.

x) Sobre la violación al principio de oficialidad, en el presente caso se ha iniciado la verificación de metas de la gestión 2012 en la gestión 2014, un año y medio después de concluir la gestión, tiempo en el cual en reiteradas oportunidades se ha requerido información para realizar dicho trabajo y toda la documentación presentada no fue suficiente para desvirtuar los cargos impuestos, cuando el operador conoce cuáles son sus obligaciones y cuando el ente regulador inicia el proceso de verificación de metas establecidas, debiendo para ese momento tener la información correspondiente, puesto que la gestión ya concluyó; "y si bien no existen plazos establecidos para la etapa de revisión de documentación para establecer el cumplimiento de metas", sí existen plazos





dentro de la etapa sancionatoria, observándose que el ente regulador realizó todos los mecanismos para que el operador pueda presentar las pruebas que correspondan dentro de cada etapa del proceso dando las oportunidades necesarias para desvirtuar los cargos impuestos.

xi) Respecto a la violación al principio de razonabilidad, COTAS Ltda. no puede realizar tal afirmación, en virtud a que en todo el proceso se valoró correctamente todas las pruebas presentadas y el hecho que las mismas se encuentren incompletas y no logren desvirtuar los cargos impuestos, no es porque la Autoridad no las haya evaluado correctamente, es más en la diferentes etapas se ha insistido solicitando información específica que sirva para precisar incongruencias existentes en el proceso, sin embargo el operador no presentó la información necesaria que logre desvirtuar todos los cargos impuestos.

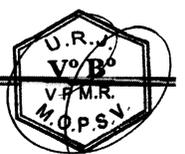
xii) Sobre la violación al principio de verdad material, en apego a lo establecido a la normativa vigente cumpliendo el procedimiento establecido, la Administración solicitó en diferentes oportunidades y etapas del proceso la documentación que necesitaba para la evaluación a las metas de calidad de la gestión 2012, otra cosa es que el operador haya incumplido con la presentación de documentación de forma completa, precisa y necesaria para la evaluación, hecho que impide tener los argumentos necesarios para sacar una conclusión favorable para el operador dentro de la verificación de metas.

9. A través de memorial de fecha 28 de julio de 2015, COTAS Ltda. solicitó aclaración de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015, de 14 de julio de 2015, que fue rechazada mediante Auto ATT-DJ-A TL LP 1029/2015, de 13 de agosto de 2015 (fojas 27 a 28).

10. Mediante memorial de 3 de septiembre de 2015, COTAS Ltda. interpuso recurso jerárquico contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015, de 14 de julio de 2015, reiterando los agravios expuestos en el recurso de revocatoria y añadiendo los siguientes (fojas 10 a 24):

i) En el análisis realizado inicialmente por la ATT en abril de 2015 el regulador dejó claramente establecido que el análisis del indicador de calidad debe realizarse únicamente tomando en cuenta las llamadas que contengan "una efectiva trama que permita terminar la llamada en un portador de Larga Distancia Internacional", es decir que no se deberían considerar aquellos intentos de llamadas con error en la marcación y/o a números inexistentes, toda vez que dichos intentos de llamadas no terminan en un portador de larga distancia. En el análisis realizado en la instancia recursiva, el regulador cambió la línea de análisis y en esta última oportunidad indicó que el error que había cometido COTAS Ltda. se encuentra en el hecho de descontar de la cantidad de intentos de llamadas sobre la cual se debe calcular la completitud, las llamadas con error de marcación y/o a números inexistentes, situación que resulta contradictoria.

ii) En relación a los criterios a utilizar para la medición de la completitud y a la fórmula a aplicar, COTAS Ltda. siempre utilizó el mismo criterio para la medición de la meta de Llamadas completadas de Larga Distancia Internacional de no considerar en el análisis aquellas llamadas que no se completaron por una causa totalmente atribuible al usuario y las llamadas con marcación a números inexistentes. La metodología utilizada por el consultor DYSER C.S.I. y con la cual se realizó la medición de la meta de calidad de COTAS Ltda. en la gestión 2011, la cual posteriormente fue aprobada por la ATT según lo indicado en el Informe Técnico ATT-DDF-INF CON 0983/2013 de 6 de diciembre de 2013, no deja lugar a dudas sobre la fórmula que debe ser utilizada para el cálculo de la meta, confirmando la validez de la metodología utilizada por COTAS Ltda. En la gestión 2010 y según se explica a detalle en las fórmulas utilizadas por el regulador, las cuales figuran en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 68/2015, quitó del total de intentos aquellas llamadas con marcación a números inexistentes y/o con error de marcación, sin embargo, durante el proceso de verificación de las metas de calidad de la gestión 2012 decidió cambiar la metodología. El cambio efectuado por la ATT en la





fórmula de cálculo aplicada para la evaluación de la indicada meta, sin haber comunicado oportunamente dicha situación al operador, genera una situación de indefensión al mismo, vulnerando el principio al debido proceso.

iii) En relación a los criterios y metodología aplicada por el regulador para la verificación del mismo indicador de calidad a momento de evaluar a otros operadores, el ente regulador opta por no aplicar ninguna sanción al operador, en el entendido que de presentarse un presunto incumplimiento para alcanzar el porcentaje mínimo de completitud establecido, por causa de llamadas con error de marcación y/o a destinos inexistentes, la responsabilidad no es del operador del servicio local, sino que dicha situación debe tipificarse como “caso fortuito o fuerza mayor”; en la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2007/0964, de 13 de abril de 2007 en oportunidad del proceso de verificación de metas de calidad al operador COSETT Ltda.; en la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2007/1206 de 11 de mayo de 2007, en oportunidad del proceso de verificación de metas de calidad de ENTEL S.A. concluyó que las llamadas no completadas por causas atribuibles al abonado originante, o fallas en las redes de los operadores de larga distancia, no pueden ser, en ningún caso, responsabilidad del operador de servicio local, y, por tanto, se debe excluir de responsabilidad al operador por posibles incumplimientos.

iv) En relación a la validez de utilizar rutas de desborde para encaminamiento del tráfico entre dos centrales telefónicas, anteriormente (Resolución Administrativa Regulatoria TL 0173/2010, de 22 de marzo de 2010 del proceso de verificación de metas de calidad de COTAS Ltda. de la gestión 2007; Resolución Administrativa Regulatoria TL N° 0776/2010, de 27 de septiembre de 2010 del proceso de verificación de metas de calidad de COTAS Ltda. de la gestión 2006; Resolución Administrativa Regulatoria TL N° 0494/2010 del proceso de verificación de metas de calidad de COTAS Ltda. de las gestiones 2004 y 2005) el regulador ya había realizado una observación similar, por lo que en su momento se realizó la explicación correspondiente y, debido a que el criterio fue entendido y aprobado, el mismo se ha continuado aplicando; sin embargo, en ocasión de la verificación de metas de calidad de la gestión 2012, el regulador nuevamente desconoce la validez de la aplicación del concepto básico de encaminamiento de tráfico aceptado anteriormente como válido de utilizar rutas alternativas o rutas de desborde en el diseño de una red telefónica con lo cual se asegura que los intentos de llamadas siempre realicen una toma inmediata de un troncal.

v) En relación a la situación de que si el desborde se lo usa esporádicamente o de forma permanente, dicha situación depende de las características de las redes involucradas, por lo que no puede ponerse en duda la validez de la metodología, en función al volumen de tráfico desbordado o las veces que dicha situación ocurre, siendo únicamente válido verificar que siempre las llamadas encuentren un troncal disponible y sean entregadas a la central de operador de destino.

vi) En la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 402/2015 el regulador asevera que “(...) el operador hace una explicación y remite archivos fuente confirmando que la información para la evaluación de la meta existe pero no incluye respaldos que permitan evidenciar que esta información fue entregada al ente regulador durante el proceso de verificación de cumplimiento de metas de la gestión 2012, toda vez que el incumplimiento es por la falta de presentación de datos o documentación respaldatoria de la meta de calidad Tiempo de Congestión en Rutas Finales correspondiente a la gestión 2012. (...) por tanto los descargos presentados por COTAS Ltda. no configuran prueba suficiente para desvirtuar los cargos formulados, toda vez que no existe constancia de que durante el proceso de verificación del cumplimiento de la meta de calidad Tiempo de Congestión en Rutas Finales, el operador haya presentado los datos o documentación respaldatoria para su correspondiente evaluación.”; aseveración que es incorrecta, por lo que en el proceso revocatorio se informó que la totalidad de la información necesaria y suficiente para la verificación de la meta de calidad fue entregada dentro de los plazos previstos.



vii) Se observa que en el proceso de análisis realizado por la ATT confundieron totalmente los datos y archivos enviados durante el proceso de verificación y que las aclaraciones enviadas en el recurso de revocatoria generaron aún mayor confusión todavía, ya que se observa que el cuadro preparado por el regulador (cuadro 11 detalle de los días sin datos de CDRs de las ASLs de Camiri, Charagua, Puerto Suárez, Roboré y San José de Chiquitos) no tiene lógica alguna, porque si el mismo hubiera sido preparado utilizando los datos de los CDRs como dice el título del mismo, no habrían meses vacíos o sin datos, puesto que los datos de CDRs están completos para toda la gestión y los mismos son utilizados para el cálculo de la meta completitud de llamadas locales la cual fue aprobada sin observaciones.

viii) Desvirtuando la aseveración realizada por el regulador en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015 de que los archivos entregados por COTAS Ltda. estaban vacíos (sin información), primero hacemos notar el error cometido por el regulador al indicar que estos archivos corresponde a detalle de llamadas (CDR) y que no tenían información, siendo que en realidad son archivos estadísticos de tráfico HMM (para ello simplemente se utiliza el editor de texto "notepad"). Se demuestra la confusión total que ha tenido el regulador durante el proceso de verificación, primero indicando que no se había entregado información completa dentro de los plazos previstos, posteriormente en oportunidad de la presentación del recurso de revocatoria donde se reenviaron todos los discos relacionados a las metas observadas que generó mayor confusión aún, y finalmente en relación a que algunos archivos enviados estaban vacíos, confusión originada ya que al parecer buscaban datos de CDR en archivos que eran de tráfico (contadores estadísticos).

ix) Se confirma la existencia de la totalidad de la información necesaria para poder realizar el proceso de verificación y así poder confirmar el cumplimiento de la meta de calidad de "Congestión en rutas finales" en las ocho rutas observadas correspondientes a las Centrales Lucent, las cuales para la gestión 2012 estaban totalmente sobredimensionadas y por lo tanto, la posibilidad de congestión era nula.

x) El día multa aplicado en la imposición sancionatoria no guarda la más mínima relación con lo establecido en el artículo 97 y la Disposición Transitoria Séptima de la Ley N° 164, ya que lo correcto sería calcularla sobre los ingresos brutos por cada servicio afectado con el supuesto incumplimiento.

11. A través de Auto RJ/AR-042/2015, de 14 de septiembre de 2015, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió y radicó el recurso jerárquico planteado por Rodolfo German Weise Antelo, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz LTDA. - COTAS Ltda., en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL 835/2015, de 14 de julio de 2015, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (foja 331).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 011/2016, de 12 de enero de 2016, 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 acepte el recurso jerárquico planteado por Rodolfo German Weise Antelo, en representación de COTAS Ltda., en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL 835/2015, de 14 de julio de 2015, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, revocando totalmente la misma.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 011/2016, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 28 de la Ley N° 2341 dispone en el inciso e) que es un elemento esencial del acto administrativo el fundamento, el acto administrativo deberá ser fundamentado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitirlo.



2. El inciso d) del artículo 30 de la Ley N° 2341, dispone que los actos administrativos deberán ser motivados con referencia a hechos y fundamentos de derecho cuando deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

3. El párrafo I del artículo 8 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172 señala que las resoluciones se pronunciarán en forma escrita y fundamentada en los hechos y el derecho y decidirán de manera expresa y precisa las cuestiones planteadas y serán fundamentadas en cuanto a su objeto en los hechos, las pruebas y las razones de derecho que le dan sustento.

4. Una vez referidos los mencionados antecedentes y la normativa aplicable, corresponde efectuar el análisis de los argumentos planteados por Rodolfo German Weise Antelo, en representación de COTAS Ltda. en su recurso jerárquico. Así, en relación a que la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015 carece de motivación en el entendido que sólo se basan en el Informe Técnico ATT-DFC-INF TEC LP 419/2015 de 3 de julio de 2015 y no considera en ningún momento todos los argumentos esgrimidos por COTAS Ltda. relacionados al Servicio Local (Llamadas de Larga Distancia Internacional completadas y Tiempo de Congestión en Rutas Finales) y al Servicio de Larga Distancia Nacional e Internacional (disponibilidad de la red satelital), vulnerando el principio del debido proceso administrativo; corresponde señalar que lo manifestado por COTAS Ltda. es cierto y evidente, toda vez que el ente regulador ha omitido pronunciarse respecto a los precedentes administrativos en los que se establecen diferentes criterios de evaluación de metas de calidad; no se ha pronunciado de forma fundamentada y motivada sobre el cambio en la metodología de evaluación; ha omitido pronunciarse respecto al argumento sobre las multas impuestas; la fundamentación de la resolución hace referencia al análisis desarrollado en el "presente informe técnico", "el presente informe legal analiza únicamente ...", establece como conclusión que "no existe óbice legal para la intimación correspondiente" cuando no hay una intimación que esté siendo analizada en el recurso de revocatoria; debiendo hacer notar que la entrega de una copia de los informes técnicos y legales no supe la obligación de motivar y fundamentar la resolución; la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015 sólo hace referencia a una parte de las determinaciones asumidas en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 402/2015 omitiendo considerar los puntos resolutivos sexto y séptimo en la enumeración de las confirmaciones, dejando los mismos sin pronunciamiento; se señala en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015 que "la evaluación de metas realizada se encuentra establecida en la normativa vigente y los contratos de concesión de cada operador, suficiente motivación para inicio de proceso y posterior imposición de la sanción correspondiente y la fundamentación realizada se encuentra desarrollada en base a todas las pruebas presentadas, contenido y plazos establecidos para ello", verificándose así el error en la consideración de lo que es la motivación y la fundamentación de un acto administrativo, que no sólo es señalar que existe una normativa vigente y unos contratos, y que las pruebas presentadas son la fundamentación, sino que la motivación y fundamentación es la exposición de las razones, el análisis particular del caso concreto en relación a la normativa aplicable y de todas y cada una de las pruebas presentadas realizando la valoración de éstas de acuerdo a la sana crítica, como lo establece la Sentencia Constitucional 0871/2010-R de 10 de agosto de 2010, así como el análisis de cada uno de los argumentos y agravios expuestos por el operador.

5. En ese mismo sentido, la ex Superintendencia General del SIRESE en sus diferentes pronunciamientos, como en la Resolución Administrativa N° 1994, de 12 enero de 2009, ha establecido que: "Motivar un acto administrativo implica la obligación de fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar que la norma jurídica aplicada fundamenta la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto. La motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional, por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado





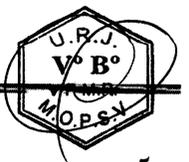
la decisión asumida por la Administración. García Enterría afirma que la Administración no tiene otra actuación ni otra vida psicológica que la estrictamente legal, de modo que no puede haber para ella motivos impulsivos de una acción marginal al Derecho, por lo que, la Ley impone a la Administración el deber de motivar sus actos, ello implica que la Administración tiene la obligación de señalar expresamente los fundamentos de hecho y derecho que aplica al adoptar sus decisiones o emitir sus declaraciones. Por su parte, Tezner señala que la motivación del acto administrativo es un medio técnico de hacer efectiva la intención de la Ley.

Todo ello implica que la Administración no puede apartarse del imperio de las normas al adoptar sus decisiones y emitir sus declaraciones, ni puede soslayar el hecho de expresar en forma concreta y puntual la norma jurídica que la ampara para dictar un acto administrativo que exprese una decisión o declaración. Estos postulados doctrinarios han sido recogidos por la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo que en sus artículos 28, 29 y 30 regulan los elementos del acto administrativo y el contenido formal de éste, debido a que su concurrencia responde a las exigencias mínimas de identificación y de certeza del contenido resolutorio. Un elemento importante de este contenido es su motivación. La Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo en sus artículos 30, 29 y 28 incisos e), y b); y, el D.S. 27172 en su artículo 8, parágrafo I, obligan a la Administración a motivar sus decisiones, lo que quiere decir a hacer públicas las razones de hecho y de derecho en las cuales las mismas se apoyan, de forma que se aprecie la legalidad y la racionalidad del mandato. Es deber de la administración pública que emita sus actos con la debida motivación considerando tanto las pruebas de cargo como de descargo, las actuaciones y actitudes de las partes así como una apreciación completa del contexto en el que se desarrollaron los hechos puestos a su conocimiento, con el fin de otorgar tutela jurídica de los administrados.

Finalmente, se debe observar no sólo los elementos de prueba producidos, sino también la finalidad del procedimiento que es determinar la verdad material, considerando el objetivo del servicio y las necesidades del administrado, los cuales son de interés público y su tutela es la razón de ser de la Administración Pública. La arbitrariedad como vicio es un principio aplicable a todos los actos del Estado. De ahí que los actos administrativos – resoluciones- son arbitrarios y con ello constitucionalmente nulos por violación de la garantía de la defensa en juicio, cuando omiten resolver cuestiones expresamente planteadas. Es decir, si el acto no resuelve puntos comprendidos en el expediente, oportunamente propuestos por el recurrente y que son conducentes a la solución del caso, el acto administrativo que no cumpla con ese requisito de adecuada motivación o fundamentación será nulo e insanable. La doctrina es uniforme en sentido que el administrado tiene derecho a una decisión fundada que comprenda la consideración expresa de todas y cada una de las cuestiones propuestas y de los principales argumentos, siendo que la Administración no está obligada a seguir a la parte en todas sus argumentaciones, sino en las que considere conducentes a la solución de la cuestión. Por lo que de conformidad a lo establecido por la normativa positiva aplicable, los actos decisorios emitidos por la autoridad administrativa debían hacer expresa mención de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas en tanto sean conducentes a la solución del caso, su omisión, como en el presente caso, implica restricción al derecho de defensa”.

Por lo tanto, la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015 alegada por COTAS Ltda., en el presente caso es evidente.

6. Respecto a que no se ha realizado una correcta valoración de las pruebas aportadas por COTAS Ltda. que demuestran la verdad de los hechos suscitados e investigados, incumpliendo con mandatos y preceptos legales instituidos tanto en la Constitución, la Ley y en la norma regulatoria vigente, infringiendo de los principios de legalidad y de razonabilidad, que repercute directamente en los intereses de COTAS Ltda.; cabe señalar que se ha evidenciado la falta de motivación y fundamentación en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015, por lo que no es pertinente





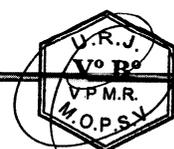
ahondar en el análisis del presente agravio.

7. En relación a que el regulador se conformó en mencionar el hecho de no haberse proporcionado información clara, precisa y completa; cuando en realidad y en la práctica tiene todo mecanismo instructorio para impulsar y ordenar la realización de actos que resulten convenientes para el esclarecimiento de los hechos cuestionados y, de esa manera, obtener la verdad material y llegar a una efectiva resolución final, vulnerando los principios de oficialidad y verdad material; es pertinente aclarar que es evidente que si bien es obligación de la Administración investigar la verdad material y recabar la mayor cantidad de información posible para la averiguación de los hechos, no es menos cierto que es obligación del operador presentar toda la documentación necesaria y precisa para la evaluación de las metas de acuerdo a lo establecido en las Autorizaciones Especiales Transitorias (antes Contratos de Concesión) y la normativa aplicable de forma oportuna, en los plazos y con las formalidades exigidas.

8. En ese marco, cabe diferenciar que existen tres momentos distintos en el proceso de evaluación de metas; el primero se refiere a la etapa de presentación de información por parte del operador que debe realizarse al finalizar cada semestre de cada gestión; en una segunda etapa, con el análisis previo de la documentación presentada por el operador, realizado por parte del ente regulador y la empresa contratada al efecto, se solicitará la complementación y aclaraciones necesarias para la evaluación de las metas para posteriormente proceder con la evaluación misma de las metas en base a toda la documentación proporcionada por el operador, etapa en la que se determinará el cumplimiento o incumplimiento de las metas, o en su caso, la imposibilidad de evaluar las mismas, lo que determinará que el ente regulador declare cumplidas aquellas metas en las que se alcanzaron los valores determinados en la Autorización Transitoria Especial (antes Contrato de Concesión); y en un tercer momento referido al proceso sancionador en el que se formularán cargos por el incumplimiento de aquellas metas en las que no se alcanzaron los parámetros estipulados y por la falta de presentación de documentación suficiente para realizar la evaluación de las metas en aquellas en las que el ente regulador se vio impedido de evaluar la meta por la omisión del operador, sin perjuicio de que en este procedimiento sancionatorio el operador deberá presentar la documentación omitida a fin de que se realice la evaluación correspondiente y determinar el cumplimiento o incumplimiento de la misma.

9. En ese sentido, sin perjuicio de las sanción que pueda imponerse por la falta de presentación de información de forma oportuna, el ente regulador debe evaluar la meta cuando cuente con toda la documentación proporcionada de forma posterior por el operador, a fin de determinar si la meta fue o no cumplida en los parámetros dispuestos en la Autorización Transitoria Especial (ante Contrato de Concesión), cumpliendo así con su obligación de investigar la verdad material sobre el cumplimiento de las metas impuestas; por lo que queda establecido que la presentación de documentación para la evaluación de las metas y el cumplimiento de las mismas, son dos aspectos distintos y que pueden ser sancionados en caso de incumplimiento por dos infracciones distintas que no tienen ninguna relación entre sí, ya que una se refiere a la obligación de presentación de información y la otra al cumplimiento de metas impuestas en las Autorizaciones Transitorias Especiales, no siendo correcto confundir estas dos conductas en el proceso de evaluación de metas.

10. Respecto a que en el análisis realizado inicialmente por la ATT en abril de 2015 el regulador dejó claramente establecido que el análisis del indicador de calidad debe realizarse únicamente tomando en cuenta las llamadas que contengan "una efectiva trama que permita terminar la llamada en un portador de Larga Distancia Internacional", es decir que no se deberían considerar aquellos intentos de llamadas con error en la marcación y/o a números inexistentes, toda vez que dichos intentos de llamadas no terminan en un portador de larga distancia. En el análisis realizado en la instancia recursiva, el regulador cambió la línea de análisis y en esta última oportunidad indicó que el error que había cometido COTAS Ltda. se encuentra en el hecho de descontar de la cantidad de intentos de llamadas sobre la cual se debe calcular la completitud, las





llamadas con error de marcación y/o a números inexistentes, situación que resulta contradictoria; corresponde advertir que de la revisión de antecedentes, se evidencia que la ATT habría señalado que en el Informe Detallado de Evaluación de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" describe con precisión los contadores utilizados para el cálculo de cada parámetro; al respecto, cabe hacer notar que el señalar que unos parámetros están descritos en un informe, no constituye fundamentación y motivación suficiente de una resolución, toda vez que el artículo 53, parágrafo III de la Ley N° 2341 establece que la aceptación de informes o dictámenes servirá de fundamentación a la resolución cuando se incorporen al texto de ella, lo que no ocurrió en el presente caso, sobre todo si se considera que en el expediente no cursa ningún informe con la denominación de "Informe Detallado de Evaluación de la meta Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas", no pudiendo ser identificado el mismo. Por lo que la falta de análisis respecto al argumento planteado es evidente, afectando la debida motivación y fundamentación de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015.

11. Acerca de que en relación a los criterios a utilizar para la medición de la completitud y a la fórmula a aplicar, COTAS Ltda. siempre utilizó el mismo criterio para la medición de la meta de Llamadas completadas de Larga Distancia Internacional de no considerar en el análisis aquellas llamadas que no se completaron por una causa totalmente atribuible al usuario y las llamadas con marcación a números inexistentes. La metodología utilizada por el consultor DYSER C.S.I. y con la cual se realizó la medición de la meta de calidad de COTAS Ltda. en la gestión 2011, la cual posteriormente fue aprobada por la ATT según lo indicado en el Informe Técnico ATT-DDF-INF CON 0983/2013 de 6 de diciembre de 2013, no deja lugar a dudas sobre la fórmula que debe ser utilizada para el cálculo de la meta, conformando la validez de la metodología utilizada por COTAS Ltda. En la gestión 2010 y según se explica a detalle en las fórmulas utilizadas por el regulador, las cuales figuran en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 68/2015, quitó del total de intentos aquellas llamadas con marcación a números inexistentes y/o con error de marcación, sin embargo, durante el proceso de verificación de las metas de calidad de la gestión 2012 decidió cambiar la metodología. El cambio efectuado por la ATT en la fórmula de cálculo aplicada para la evaluación de la indicada meta, sin haber comunicado oportunamente dicha situación al operador, genera una situación de indefensión al mismo, vulnerando el principio al debido proceso; corresponde señalar que de la revisión de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 68/2015 mencionada, se evidencia que a fojas 20 de ésta se señala una fórmula de completitud:

$$\% \text{ Llamadas de LDN Completadas} = \frac{\text{Llamadas completadas}}{\text{Total originaciones} - \text{número inexistente y/o error de marcación}}$$

distinta a las aplicadas en la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015:

ASL Charagua (página 5 de la resolución):

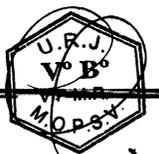
$$\% \text{ LLC LDI} = \frac{\text{Llamadas LDI Completadas}}{\text{Total originaciones}} = \frac{\text{CHMEF} + \text{NR} + \text{DSC}}{\text{CHM}}$$

ASL San José de Chiquitos (página 10 de la resolución):

$$\% \text{ LLC LDI} = \frac{\text{Llamadas LDI Completadas}}{\text{Total originaciones}} = \frac{\text{B} + \text{C} (0,15,11,30)}{\text{A} (00,11,15,20,49,55,64)}$$

Por lo que el argumento respecto del cambio de criterio sin fundamentación aplicado por la ATT, queda verificado, lo que vulnera el debido proceso y derecho a la defensa de COTAS Ltda., debiendo la ATT motivar y fundamentar de forma adecuada y suficiente sus resoluciones, máxime si el artículo 30, inciso c) de la Ley N° 2341 determina que los actos administrativos serán motivados con referencia a hechos y fundamentos de derecho cuando se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes.

12. Respecto a que en relación a los criterios y metodología aplicada por el regulador para





la verificación del mismo indicador de calidad a momento de evaluar a otros operadores, el ente regulador optó por no aplicar ninguna sanción al operador, en el entendido que de presentarse un presunto incumplimiento para alcanzar el porcentaje mínimo de completitud establecido, por causa de llamadas con error de marcación y/o a destinos inexistentes, la responsabilidad no es del operador del servicio local, sino que dicha situación debe tipificarse como "caso fortuito o fuerza mayor"; en la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2007/0964, de 13 de abril de 2007 en el proceso de verificación de calidad al operador COSETT Ltda.; en la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2007/1206 de 11 de mayo de 2007, en oportunidad del proceso de verificación de metas de la calidad de ENTEL S.A. concluyó que las llamadas no completadas por causas atribuibles al abonado originante, o fallas en las redes de los operadores de larga distancia, no pueden ser, en ningún caso, responsabilidad del operador de servicio local, y, por tanto, se debe excluir de responsabilidad al operador por posibles incumplimientos; corresponde señalar que de la revisión de los antecedentes, se evidencia que el argumento sobre los precedentes fue expuesto en instancia de revocatoria sin que la ATT haya analizado los mismos y por lo tanto, no se pronunció al respecto, lo que vulnera el derecho de COTAS Ltda. a obtener una resolución debidamente motivada y fundamentada, que se pronuncie respecto a todos y cada uno de los argumentos expuestos.

13. Es imprescindible que las resoluciones sean suficientemente motivadas y expongan con claridad las razones que inducen a emitir las y contengan una minuciosa fundamentación legal que sustente la parte dispositiva y que respalde su emisión, permitiendo concluir que la determinación asumida sobre la existencia o inexistencia de la falta administrativa, fue el resultado de una correcta y objetiva valoración de las pruebas. Por lo tanto, no es pertinente ingresar en el análisis de otros argumentos expuestos por COTAS Ltda. en el presente recurso, toda vez que hacen al fondo mismo de la controversia, que serán analizados en la nueva resolución a ser emitida por el ente regulador debidamente motivada y fundamentada.

14. De acuerdo al análisis desarrollado, se concluye que la ATT no motivó ni fundamentó adecuadamente la resolución del recurso de revocatoria al no haberse referido a las pretensiones formuladas por el recurrente. Por lo que, considerando que la motivación y la fundamentación son elementos esenciales del acto administrativo, y en el presente caso, la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL 835/2015 carece de estos requisitos esenciales, se concluye que no fue emitida en estricto apego al principio de sometimiento pleno a la Ley, y por consiguiente, genera indefensión al administrado al vulnerar el debido proceso y el derecho a la defensa, derechos garantizados en la Constitución Política del Estado.

Por consiguiente, en el marco del inciso b) del Artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y el inciso b) del parágrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde aceptar el recurso jerárquico planteado por Rodolfo German Weise Antelo, en representación de COTAS Ltda., en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL 835/2015, de 14 de julio de 2015, revocando totalmente el acto administrativo recurrido.

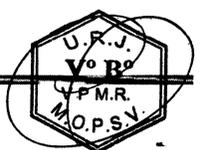
POR TANTO:

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Aceptar el recurso jerárquico planteado por Rodolfo German Weise Antelo, en representación de COTAS Ltda., en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL 835/2015, de 14 de julio de 2015, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, revocándola totalmente.

SEGUNDO.- Instruir a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones





y Transportes que proceda a emitir una nueva Resolución Administrativa Regulatoria de acuerdo a los criterios de adecuación a derecho expuestos en la presente Resolución Ministerial, en el plazo de 30 días hábiles administrativos, según lo previsto por el parágrafo I del artículo 89 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172.

Comuníquese, regístrese y archívese.

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

