



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 012

La Paz, 25 ENE. 2019

VISTOS: El Recurso de Revocatoria planteado por Asbel Reynaldo Condori Poma, en representación de las empresas La Preferida S.A., Transporte Cruceña S.R.L., Expreso Transamericano S.R.L. y Buses Potosí S.A., en contra de la Resolución Ministerial N° 328 de 29 de noviembre de 2018, confirmándola totalmente.

CONSIDERANDO: Que el recurso de revocatoria de referencia tuvo origen en los siguientes antecedentes:

1. El 29 de noviembre de 2018, mediante la Resolución Ministerial N° 328, el Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda aprobó el Reglamento para la otorgación de Rutas y Frecuencias Internacionales y un anexo I adicional referido a la ponderación de Vehículos por antigüedad y antecedentes sancionatorios; modificó el Manual de procesos y procedimientos de la Unidad de Servicios a Operadores y dispuso mantener la aplicabilidad de ese manual en los procesos P01, P05, P15 y P16.
2. La Resolución Ministerial N° 328 fue publicada en el periódico El Cambio el 11 de diciembre de 2018.
3. El 26 de diciembre de 2018, Asbel Reynaldo Condori Poma, en representación de las empresas La Preferida S.A., Transporte Cruceña S.R.L., Expreso Transamericano S.R.L. y Buses Potosí S.A., presentó recurso de revocatoria contra de la Resolución Ministerial N° 328 de 29 de noviembre de 2018.
4. A través de Auto RR/AR-002/2018 de 31 de diciembre de 2018, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió y radicó el recurso de revocatoria interpuesto en contra de la Resolución Ministerial N° 328, planteado por Asbel Reynaldo Condori Poma, en representación de las empresas La Preferida S.A., Transporte Cruceña S.R.L., Expreso Transamericano S.R.L. y Buses Potosí S.A.
5. Mediante memorial recibido el 24 de enero de 2019, las empresas La Preferida S.A., Transporte Cruceña S.R.L., Expreso Transamericano S.R.L. y Buses Potosí S.A. representadas por Belén Montes presentaron como alegatos algunas sugerencias de modificación al Reglamento aprobado por la Resolución Ministerial N° 328.

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 033/2019 de 25 de enero de 2019, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio, producto del análisis del recurso de revocatoria que ahora se examina, recomendó la emisión de Resolución Ministerial por medio de la cual se rechace el recurso de revocatoria interpuesto por Asbel Reynaldo Condori Poma, en representación de las empresas La Preferida S.A., Transporte Cruceña S.R.L., Expreso Transamericano S.R.L. y Buses Potosí S.A., en contra de la Resolución Ministerial N° 328, confirmándola totalmente.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso de revocatoria motivo de autos y de acuerdo a lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 033/2019, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 56 (Procedencia) de la Ley N° 2341 determina que: I. Los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, siempre que dichos actos administrativos a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos. II. Para efectos de esta Ley, se entenderán por resoluciones definitivas o actos administrativos, que tengan carácter equivalente a aquellos actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa.
2. El artículo 58 de la Ley N° 2341 establece que los recursos se presentarán de manera fundada, cumpliendo con los requisitos y formalidades, en los plazos que establece la presente Ley.



3. El artículo 61 de la mencionada Ley de Procedimiento Administrativo señala que los recursos administrativos previstos en esa Ley, serán resueltos confirmando o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si éste estuviese interpuesto fuera de término, no cumplierse las formalidades señaladas expresamente en disposiciones aplicables o si no cumplierse el requisito de legitimación establecido en el artículo 11 de la Ley.

4. El artículo 121 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo aprobado por el Decreto Supremo N° 27113 señala que la autoridad administrativa resolverá el Recurso de Revocatoria en un plazo máximo de veinte (20) días, computables a partir del día de su interposición: a) Desestimando, si hubiese sido interpuesto fuera de término o por un recurrente no legitimado; no cumpla con los requisitos esenciales de forma; o hubiese sido interpuesto contra una resolución preparatoria o de mero trámite que no produce indefensión ni impide la continuación del procedimiento; o la materia del recurso no esté dentro del ámbito de su competencia. b) Aceptando, revocando total o parcialmente la resolución recurrida en caso de nulidad; o, subsanando sus vicios o revocándola total o parcialmente en caso de anulabilidad. c) Rechazando o confirmando en todas sus partes la resolución de instancia recurrida.

5. Conforme a los antecedentes del caso y el marco normativo aplicable, corresponde analizar los agravios expuestos por las empresas La Preferida S.A., Transporte Cruceña S.R.L., Expreso Transamericano S.R.L. y Buses Potosí S.A. en el orden en que fueron expuestos en su recurso de revocatoria.

6. Así, respecto al argumento que manifiesta que *el reglamento lesiona el principio de Jerarquía Normativa y legalidad. El artículo 18 del ATIT (Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre ATIT) establece que "cuando uno de los países signatarios adopten medidas que afecten el transporte internacional terrestre, deberá ponerlas en conocimiento de los otros Organismos Competentes antes de su entrada en vigencia". En ese sentido, la Autoridad Competente debió haber notificado a todos los organismos Nacionales Competentes del resto de países signatarios del ATIT, para que éstos últimos puedan, de forma preventiva y oportuna, expresar sus observaciones y objeciones a las disposiciones de la Resolución Ministerial y el Reglamento impugnado; es necesario considerar que los recurrentes no han señalado cuál o cuáles serían las medidas que consideran que afectarían el transporte terrestre internacional y que justifiquen que la Resolución Ministerial N° 328 debía ser enviada a los otros países para su revisión, ya que una mención genérica sin establecer el nexo de causalidad entre lo cuestionado y la disposición normativa que se considera no aplicada no permite conocer el fundamento de lo pretendido. Debe considerarse que la RM 328 aprueba un reglamento que regula y establece lineamientos a ser aplicados a las empresas nacionales dentro del territorio nacional y que de ninguna forma afectan el transporte internacional o a las determinaciones de otros países respecto al transporte internacional, como podrían ser por ejemplo medidas migratorias, aduaneras, arancelarias o de comercio exterior, normas que son emitidas por entidades ajenas al transporte de un país signatario y que tienen efecto directo en el servicio, en las que sí se ven involucrados otros país en tales medidas. Por lo tanto, el argumento carece de sustento.*

7. En relación al argumento que dice que *la Resolución Ministerial y el Reglamento han sido emitidos sin cumplir con el procedimiento establecido en la ATIT. Esto tiene también correlato en la normativa nacional, pues puede enmarcarse en la causal de nulidad reconocida por el artículo 35 inciso c) de la Ley de Procedimiento Administrativo. Se ha emitido una normativa interna, que tiene efectos, impacto y alcances que afectan el transporte internacional de pasajeros, en forma absolutamente discrecional, unilateral e inconsulta. Ni siquiera se ha cumplido, en el marco de los principios constitucionales relativos a la participación social de los sectores afectados ni a las prácticas de desarrollo normativo que se vienen siguiendo en el país, con la participación y socialización de la Resolución Ministerial y de Reglamento, con los sectores directamente afectados o alcanzados por dicha normativa, es decir las empresas que actualmente prestan el servicio de transporte internacional de pasajeros y que son operadores autorizados por la autoridad competente; cabe considerar que conforme lo dispone la doctrina, desde la óptica realista, los reglamentos traducen el ejercicio de la actividad normativa y administrativa, en cuanto son actos unilaterales de la Administración que crean normas jurídicas generales y obligatorias, operando sus efectos en el plano externo a través de la regulación de situaciones impersonales y objetivas.*





Por otra parte, la Sentencia Constitucional Plurinacional 1053/2013, de 28 de junio estableció que 'El reglamento en la doctrina es entendido, como toda disposición de carácter general dictada por la administración pública y con valor subordinado a la ley. Es un acto de la administración, entendido como función normativa de ésta. También se entiende por reglamento, aquel que emana del poder ejecutivo, que regula las relaciones de éste con la población, el cual sólo puede dictarlos el Ejecutivo cuando se trata de ejecutar la ley; es decir, como la ley no entra a regular los aspectos más detallados, éstos se debe realizar mediante reglamento' (...)'".

Por lo tanto, además de que los recurrentes no han señalado cuál es el procedimiento, ni cuáles son los principios y prácticas de desarrollo normativo que se habrían omitido, y de la revisión del ATIT no se verifica la regulación de algún procedimiento para la aprobación de normas nacionales de los Estados miembros, es necesario considerar que la emisión de una resolución que aprueba un reglamento responde a las facultades de la Administración Pública, en específico a aquella atribución establecida en el artículo 175 que determina que es atribución de los Ministros de Estado dictar normas administrativas en el ámbito de su competencia sin establecer un procedimiento específico para tal aprobación.

Asimismo, es pertinente considerar que en el artículo 36 de la Ley N° 341, Ley de participación y control social, no se establece como obligación de la Autoridad administrativa "la participación y socialización con los sectores" a quienes se dirige la norma, y por el contrario, será obligación de los actores de la participación y control social elegidos, según corresponda, quienes, como en el presente caso, promuevan el inicio de proceso de administrativo de impugnación para la revisión respectiva, conforme lo dispone el artículo 10, numeral 6 de la Ley N° 341.

En consecuencia, al no haberse omitido ningún procedimiento ni de la normativa nacional, ni del ATIT, y al no haber vulnerado ningún aspecto establecido en los artículos 241 y 242 de la CPE sobre participación y control social, no corresponde dar lugar a la nulidad establecida en el artículo 35 -c) de la Ley N° 2341 alegada.

8. Respecto al argumento que dice que *dentro de los fundamentos legales de la Resolución Ministerial 328, no se ha realizado una adecuada valoración de las disposiciones de la ATIT. Producto de ello se ha emitido una norma que no cumplió con el procedimiento adecuado y que podría generar daños a otros Países miembros del ATIT. En conclusión, la omisión en la que incurre la Autoridad Competente tendría como consecuencia: i) La nulidad de la Resolución Impugnada por no haber cumplido con el Debido Proceso para su emisión y por ii) La vulneración directa de los Derechos de los demás Países miembros de la ATIT y la alta probabilidad de generar daños, principalmente de índole económico y en lo relativo a la normalidad y continuidad del transporte terrestre internacional de pasajeros, a dichos países miembros con consecuencias negativas para nuestro país;* corresponde señalar que el argumento es vago y no establece de forma precisa cuál sería el procedimiento supuestamente vulnerado o el debido proceso omitido en su emisión, mucho menos fundamenta cuál sería el daño a los demás países miembros con el reglamento ni especifica a qué se refiere con daño económico a los otros países miembros, sobre todo si se considera que el reglamento no tiene incidencia alguna y menos es de cumplimiento obligatorio o tiene efecto normativo sobre los demás países miembros del ATIT. Por lo que el argumento carece de todo sustento jurídico y fáctico.

9. En relación al argumento que señala que *se cuestiona en qué ley se ampara el Reglamento en cuestión, toda vez que ni la Ley de Transportes ni el D.S. 29894 otorgan competencias al Viceministerio de Transportes para "otorgar autorizaciones". Este es una repartición jerárquica y técnica del Ministerio, pero carece de las facultades y competencias legales para emitir las autorizaciones, mismas que se estarían auto reconociendo y otorgando por la vía de una Resolución Ministerial. En este sentido, el Reglamento al referirse a la supuesta competencia del Viceministerio respecto a "otorgar autorizaciones" no solo vicia el Reglamento en sí mismo con nulidad de pleno derecho por contradecir la jerarquía normativa y el principio de legalidad, sino que también asegura la nulidad de las autorizaciones que pretende otorgar, debido a que pretende reconocer competencias inexistentes a instituciones que no cuentan con la misma para realizar dichas actuaciones;* es pertinente considerar que tanto el artículo 2 parágrafo VII del Decreto Supremo N° 246 de 12 de agosto de 2009 que modifica el artículo 17 del Decreto Supremo N° 28710, así como el artículo 71, literales l) y t) del Decreto Supremo N° 29894, establecen la atribución del Viceministerio de Transportes para otorgar a través de resoluciones administrativas





las autorizaciones respectivas para el servicio de transporte terrestre. Por lo tanto el argumento carece de sustento.

10. Respecto al argumento que manifiesta que *a la luz de las sentencias precedentemente citadas (SCP 1714/2012 de 1 de octubre, DC 0006/2000 de 21 de diciembre), queda claro que los derechos solamente pueden ser regulados por Ley, no siendo un reglamento el mecanismo idóneo para pretender limitar los mismos como se pretende hacer con el artículo 6 del Reglamento*; corresponde observar que el argumento no establece el nexo de causalidad entre las sentencias mencionadas y cuál sería el derecho que delimita el reglamento o de qué forma va en contra de una ley. Al no tener fundamento el argumento, incumpliendo así el artículo 58 de la Ley N° 2341, impide a este Ministerio poder analizar el mismo, máxime si el artículo 314 de la CPE prohíbe expresamente el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, bolivianas o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios, aspectos recogidos tanto en el artículo 33 de la Ley N° 165 General de Transporte y como en el artículo 46 de la Decisión 398 sobre Transporte Internacional de Pasajeros Por Carretera, Sustitutoria de la Decisión 289 de 17 de enero de 1997 de la Comunidad Andina de Naciones-CAN; por lo tanto, corresponde concluir que el mismo es carente de todo sustento y no desvirtúa la RM 328.

11. En cuanto al argumento que señala que el capítulo VII del Reglamento vulnera el principio de reserva de ley y que *cabe recordar que las sanciones deben ser establecidas desde la constitución, toda vez que se encuentran vinculadas con otros derechos y principios fundamentales, por lo que, la imposición de sanciones reglamentarias van en desmedro de los administrados, y limitan de manera directa el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa y principio de seguridad jurídica; vulnerando de esta forma el principio de reserva de ley, y los artículos 14-1V, 109-11, 158-3 y 175-4 de la CPE*; es necesario señalar que en el capítulo VII del Reglamento referido a la extinción, caducidad y revocatoria, no se establece sanciones, no debiendo confundir las naturaleza de las figuras jurídicas reguladas; así lo estableció la Sentencia Constitucional 005/2015, de 6 de febrero, en su fundamento III. 5 que señala: "... En el marco de las precisiones indicadas y a efectos de establecer la irradiación del principio ne bis in ídem en la potestad administrativa sancionatoria, es imperante diferenciar la sanción administrativa de las multas coercitivas, las medidas de policía y las revocaciones de autorizaciones, licencias y caducidad de autorizaciones y concesiones administrativas. (...) De la misma forma, es pertinente precisar que la revocación de autorizaciones, licencias y caducidad de concesiones administrativas, tampoco implican el ejercicio del poder sancionador, por cuanto, tienen una naturaleza jurídica distinta a las sanciones administrativas...".

Por otra parte, el artículo 55 de la Decisión 398 de la CAN también establece previsiones sobre la cancelación de los permisos, así como el artículo 39, parágrafo VII, incisos e) y f) de la Ley N° 165 y el artículo 23 del Decreto Supremo N° 28710. Por lo tanto, no existe vulneración al principio de legalidad y reserva de ley, menos a los artículos 14-1V, 109-11, 158-3 de la CPE, considerando además que el artículo 175 numeral 4 otorga de manera expresa la facultad a los Ministros de Estado dictar normas administrativas en el ámbito de sus competencias; por lo tanto, siendo que la argumentación expuesta en el memorial del recurso de revocatoria ha confundido sanciones con caducidad y no ha demostrado cuál sería la materia reservada a una ley, o cuáles es la disposición constitucional que determina que las sanciones deben ser constitucionales, corresponde concluir que el argumento carece de sustento.

12. Acerca del argumento que dice que *en el caso que nos ocupa, el Artículo 6 del Reglamento, en total inobservancia del principio de Jerarquía Normativa, ha modificado el contenido material del ATIT y la Ley No. 165 vulnerando los Artículos 410 y 158.3 de la CPE, según se explica a continuación. El citado artículo suprime derechos reconocidos en el ATIT, toda vez que el mencionado acuerdo en ninguna sección establece un límite de 50% de frecuencias a ser otorgadas a un mismo operador, sino más bien permite que los países negocien los aspectos del transporte internacional mediante acuerdos bilaterales. En este sentido, debido a que el Reglamento pretende limitar derechos reconocidos por previsiones legales de mayor jerarquía, claramente vulnera el principio de Jerarquía Normativa, contraviene disposiciones constitucionales y por tanto se encuentra viciado de nulidad de pleno derecho. Es evidente que la limitación arbitraria que se encuentra contenida en el referido artículo va en contra del espíritu de las*



previsiones legales que regulan el transporte terrestre, toda vez que si el legislador hubiera querido establecer una limitación en la otorgación de frecuencias lo hubiera hecho en los convenios o en la misma Ley No.165, al no haberlo hecho así queda claro que no ha sido su voluntad establecerlo; corresponde considerar que no es evidente que el ATIT disponga lo señalado por los recurrentes, toda vez que los acuerdos entre países disponen rutas y frecuencias que pueden ser ejecutadas, pero no dispone la forma en que éstas deban ser asignadas internamente en cada país miembro, ni a cuántos operadores ni a qué operadores. Tal es así que los recurrentes no señalan cuál sería el artículo que dispone la interpretación que realizan, por lo que el argumento carece de sustento jurídico y fáctico, máxime si los recurrentes no han considerado que el artículo 314 de la CPE prohíbe cualquier forma de monopolio u oligopolio.

13. Respecto al argumento que manifiesta que *llama de sobremanera la atención que el Reglamento disponga una renovación por solo una vez, cuando el ATIT no establece ninguna limitación. El artículo 25 del ATIT respecto a los permisos originarios establece que: "Artículo 25°.* 1. Los permisos originarios deberán ser otorgados con una vigencia prorrogable por períodos iguales. A su vez el permiso complementario será otorgado en iguales términos, por lo que este último mantendrá su vigencia mientras el país que otorgó el permiso originario no comunique su caducidad vía télex o facsímil. 2. En el documento de idoneidad se consignará el período de vigencia del permiso originario y su prórroga en los términos descritos precedentemente. Para la renovación del permiso complementario, no será necesario un nuevo documento de idoneidad." No existen límites de veces para que un transportista pueda renovar el Documento de Idoneidad. El reglamento tal como se encuentra redactado, implica una limitación de derechos reconocidos por la ATIT. Previsión que implica una vulneración a la jerarquía normativa, y contraviene lo dispuesto por la CPE en su artículo 410, viciando de nulidad el reglamento en cuestión de conformidad a lo dispuesto en el inciso c) del artículo 35 de la Ley No. 2341; corresponde señalar que el inciso c) del artículo 35 de la Ley N° 2341 determina que son nulos de pleno derecho los que hubiesen sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En el argumento expuesto por los recurrentes no se menciona cuál sería ese procedimiento del cual se habría prescindido absolutamente, por lo que no es posible emitir criterio al respecto, más aún si en los puntos precedentes ha quedado establecido que no se incumplió ningún procedimiento en la emisión de la RM 328.

Por otra parte, en cuanto a la interpretación de los recurrentes de que el ATIT establece una renovación ilimitada del permiso originario, corresponde observar que tal interpretación carece de sustento jurídico y fáctico, toda vez que el mencionado artículo regula cual es el periodo de renovación que debe considerar el documento de idoneidad, pero no establece que la renovación es ilimitada o indefinida, por el contrario, establece el límite a esas renovaciones y que debe ser por periodos iguales, no pudiendo ser por un plazo mayor o menor al otorgado la primera vez; es decir, establece los términos de validez y condiciones de los permisos. Por lo tanto, de ninguna forma se entiende que ese artículo determina una renovación ilimitada e indefinida, debiendo considerar los recurrentes que el ATIT no limita el derecho interno de los países, por el contrario, conforme el artículo 4 de este Acuerdo, las empresas que prestan el servicio de transporte terrestre deben aplicar las leyes y reglamentos de cada país en el que se preste el servicio, salvo que éstas sean contrarias al acuerdo. En el presente caso los recurrentes no han demostrado que el artículo 17 del reglamento aprobado por la RM 328 sea contrario al ATIT.

14. En relación al argumento que señala que *de acuerdo con el artículo 21 del referido tratado, los países signatarios se encuentran delimitados para determinar los requisitos para la otorgación, tanto de permisos originarios como complementarios, dependiendo el caso. Sin embargo, como se demostró previamente, los artículos 6 y 17 del Reglamento contravienen disposiciones establecidas en el citado tratado, que además coartan el derecho al ejercicio del comercio mediante la prohibición de asignar más del 50% de una frecuencia a un operador (artículo 6) y al establecer una limitación injustificada para renovar el Documento de Idoneidad por una sola vez (artículo 17);* corresponde considerar, como se tiene desarrollado en el punto precedente, que los términos de validez y condiciones de los permisos originarios de ninguna forma se entienden como plazos ilimitados y sin una vigencia determinada, o que las renovaciones sean ilimitadas; por el contrario, el artículo 21 ha determinado que el plazo de renovación debe ser por mismo periodo del primer permiso, aspecto que es cumplido en el Reglamento aprobado por la RM 328 que no dispone lo contrario, sino que mantiene esa misma previsión. Asimismo, los términos de validez y condiciones de los permisos originarios están establecidos en el Anexo B del ATIT,





aspectos que no han sido regulados de forma contraria en la RM 328 y que por lo tanto, no podrían ser considerados como limitantes al derecho al comercio.

El señalar que se coarta el derecho al ejercicio al comercio, carece de todo sustento, ya que los operadores que deseen prestar el servicio de transporte internacional terrestre conocen cuáles son las condiciones para esta actividad que es regulada por los Estados y que ni siquiera en las normas comunitarias son irrestrictas e ilimitadas como pretenden los recurrentes, sino que están regladas, controladas y fiscalizadas por los Estados al ser un servicio público. Por lo tanto, la prestación del servicio como ejercicio de comercio con base en las condiciones establecidas en las normas, responde justamente a la libertad de operación; acceso al mercado; transparencia; no discriminación; igualdad de tratamiento legal; y libre competencia; derecho que se garantiza mientras se cumplan los requisitos pre establecidos a través del ordenamiento jurídico.

15. En relación al argumento que dice que *el art. 6 del Reglamento vulnera la previsión contenida en el artículo 46 de la Decisión 398. La Decisión referida establece: "Artículo 46.- La asignación de rutas y frecuencias deberá realizarse con base en criterios objetivos, tales como la capacidad real de la empresa de servir las rutas y frecuencias solicitadas, y en condiciones de transparencia. En todo caso, dicha asignación no deberá favorecer posiciones monopólicas, oligopólicas o de dominio del mercado."* (énfasis agregado) De la lectura normativa se desprende que la finalidad de esta disposición sería la de prevenir situaciones de monopolio, oligopolio o de dominio de mercado, tal como indica el artículo. Sin embargo, el artículo 6 del Reglamento al imponer la prohibición de asignar más del 50% de frecuencias en una determinada ruta a un mismo operador, no consigue precautelar o definir criterios de competencia y menos aún, un objetivo análisis sobre las capacidades de los operadores de servir las rutas y frecuencias solicitadas, así como de la viabilidad económica de cada ruta. El Reglamento ha fijado y definido un límite arbitrario y sin justificación técnica para la asignación de las frecuencias en cada ruta. Al presente existen rutas que por sus características no pueden justificar económicamente, la existencia de dos operadores, con el 50% de la frecuencia para cada uno de ellos. Aquello implicaría ir contra los resultados del estudio de mercado presentado en cada caso, afectar los acuerdos bilaterales que se han suscrito con el país vecino, y generar rutas con frecuencias que terminarían siendo económicamente inviables y por tanto insostenibles en el tiempo. Asimismo, siguiendo lo preceptuado por la Decisión 398, aclaramos que la mera asignación de tal porcentaje de rutas no implica per sé una posición de dominio de mercado o similares. En consecuencia, la regla general contenida en el artículo 6 del Reglamento no se ajusta a criterios técnicos y objetivos que deban determinar la capacidad de las empresas para prestar el servicio, y las características de cada ruta, más allá del mero porcentaje asignado; corresponde considerar que las justificaciones técnicas y legales están desarrolladas en los informes que respaldan la emisión de la RM 328. En tal sentido, es menester tomar en cuenta que los acuerdos bilaterales de ninguna forma establecen qué operador o cuántos operadores deben o pueden prestar el servicio en las rutas y frecuencias acordadas, por lo que es una falacia la afirmación de los recurrentes. Por otra parte, en cuanto a la definición del 50% de ocupación de una ruta por parte de un solo operador, debe decirse que el "objetivo análisis sobre las capacidades de los operadores de servir las rutas y frecuencias solicitadas, así como de la viabilidad económica de cada ruta" no corresponde estar establecido en un reglamento como regla, siendo que estos aspectos serán analizados y considerados a momento de publicar la información sobre la ruta que esté libre para que los operadores que deseen prestar el servicio puedan presentar sus manifestaciones de interés, siendo un despropósito establecer tal análisis en un reglamento; máxime si las rutas y destinos, según los acuerdos con otros países, tienen características particulares cada una, por lo que no corresponde su regulación en un reglamento. Así, la determinación de un 50% responde justamente a la prohibición de monopolios y oligopolios establecida en la CPE y las normas comunitarias, siendo una media que establece un equilibrio, que los recurrentes no han desvirtuado, ni han demostrado cuál y porqué debería ser otra. En conclusión, el argumento se limita a una retórica sin la suficiente carga argumentativa que demuestre que la Resolución Ministerial N° 328 deba ser revocada.

16. Respecto al argumento de que *encuentran también una vulneración a la mencionada Decisión 398 en el artículo 18 del Reglamento, ya que el plazo previsto para la iniciación de operaciones a partir de la expedición del Permiso Complementario es de noventa días, con las respectivas consecuencias que su incumplimiento llega a producir. Tal plazo se encuentra flagrantemente reducido en el artículo 18 del Reglamento, cuando establece únicamente treinta días para tal inicio;* corresponde aceptar la observación realizada, siendo un error aritmético el haber



establecido 30 días en el artículo 18 del Reglamento en lugar de señalar que son 90 días calendario, conforme lo disponen tanto la decisión 398 de la CAN como el ATIT; por lo que corresponde su rectificación.

17. En relación al argumento que manifiesta que *el Reglamento vulnera la Seguridad Jurídica. La lista de especificaciones técnicas del artículo 9 que deben cumplir los motorizados que se dediquen al transporte terrestre internacional es bastante amplia y no obedece a criterios técnicos claros y objetivos que justifiquen su incorporación en los servicios de transporte internacional;* cabe señalar que los criterios técnicos responden a criterios objetivos para garantizar la continuidad y capacidad mínima de prestación del servicio de transporte terrestre internacional con calidad y seguridad en las rutas y frecuencias en las que sean otorgadas y con atención en el cuidado del medio ambiente. Así, es pertinente tomar en cuenta que el Reglamento ha establecido como antigüedad máxima de los vehículos que prestarán el servicio de transporte terrestre internacional de 10 años, favoreciendo a los operadores nacionales, ampliando lo determinado por el artículo 80 de la Decisión 398 modificada por la decisión 561 de 2003, que determina que la antigüedad máxima de los vehículos debe ser de siete años. Por lo tanto, el argumento carece de todo sustento técnico y jurídico y que justifique la revocación del artículo 9 del Reglamento aprobado por la RM 328.

18. En cuanto al argumento que señala que *el párrafo tercero del artículo 9 establece expresamente que se podrán establecer requerimientos técnicos específicos. Esta previsión claramente no indica cuáles son los requerimientos técnicos que se determinarán considerando cada ruta. La omisión advertida, ocasiona que la previsión de especificaciones técnicas —como parte del objeto del Reglamento— no sea clara ni precisa, y da lugar a que se puedan requerir especificaciones técnicas infundadas, discrecionales y arbitrarias que pueden entorpecer el acceso a la respectiva autorización de operación, como las que se encuentran enlistadas en el artículo 9 del Reglamento;* es necesario considerar que es evidente que no se señalan cuáles otras especificaciones técnicas corresponden a cada una de las rutas, ya que, como se tiene señalado en los puntos precedentes, las características de cada una de ellas son específicas y varían según el país de destino, por lo que resulta un despropósito establecer tales especificidades en un reglamento. Los recurrentes han omitido considerar que el artículo 8 del ATIT establece que los países adoptarán medidas especiales para el transporte según las características de las vías o carreteras. Por lo tanto, si un operador pretende presentar su manifestación de interés para la prestación del servicio en una ruta publicada por el Viceministerio de Transportes, pero considera que las especificaciones técnicas requeridas para tal ruta podrían ser infundadas, discrecionales y arbitrarias, tiene abierta la vía de la impugnación, conforme lo dispone la Ley N° 2341. Por lo tanto, se concluye que el supuesto agravio no ha sido demostrado por los recurrentes.

19. Respecto al argumento que señala que *el objeto del Reglamento es ambiguo, y puede dar lugar a innumerables requerimientos técnicos infundados y demoras considerables en los trámites. La falta de establecimiento preciso de los requerimientos técnicos específicos por ruta de operación, ocasiona que el artículo 9 sea nulo de pleno derecho, por falta de precisión y claridad en el objeto. A partir de todas las observaciones anotadas, resulta evidente que el objeto del reglamento es ilícito, y por lo tanto nulo de pleno derecho, pues existen varias imprecisiones e incongruencias;* cabe señalar que no existe imprecisión alguna en el establecimiento de los requisitos técnicos que deben cumplir los operadores para la prestación del servicio de transporte terrestre internacional, ya que queda claramente establecido que en cada publicación y considerando las particularidades de cada ruta, se podrán establecer otros requisitos; es decir, los interesados en prestar el servicio a ser autorizado conocerán con anticipación los requisitos técnicos requeridos para esa ruta particular. En consecuencia el objeto del artículo es claro, preciso, lícito y materialmente posible.

En cuanto al objeto del reglamento, los recurrentes no habrían demostrado que éste tenga un objeto ilícito o materialmente imposible, sobre todo porque ha quedado demostrado que la Resolución Ministerial N° 328 ha sido emitida conforme a las atribuciones y competencias del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda y tiene base tanto en las normas comunitarias como en el ordenamiento jurídico vigente interno del Estado Plurinacional. Por lo tanto, el argumento carece de todo sustento y no puede ser considerado como suficiente para la revocación ni del artículo 9 del reglamento ni menos de la RM 328.





20. Respecto al argumento que manifiesta que los Artículos 5, 22 y 24 del Reglamento son flagrantemente opuestos al principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 3 de la ley N° 516 Ley de promoción de inversiones, que se encuentra igualmente consagrado en los artículos 306 (III) y 311 (II-5) de la CPE. De la lectura normativa se desprende que después de presentadas las solicitudes, la selección del operador u operadores se realizará mediante otro procedimiento, sin embargo, el procedimiento que se debería seguir no se encuentra inserto en la Resolución Ministerial 328, es decir, aún se encuentra pendiente de reglamentación, de tal manera que el Reglamento debe ser reglamentado para definir los aspectos para la selección de operadores. En consecuencia, se produce una falta de transparencia sobre tal proceso, inseguridad jurídica y vulneración a los principios constitucionales antes mencionados; se observa que los recurrentes han omitido considerar que en el capítulo III que contiene los artículos 10 al 13, se establece el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones para la prestación del servicio de transporte terrestre internacional. Por lo que no es evidente que quede pendiente de reglamentación tal procedimiento, siendo evidente que el argumento carece de todo fundamento.

21. En cuanto al argumento que señala que el artículo 24 del Reglamento sobre la Caducidad de la autorización establece: II. La caducidad procederá previa notificación en mora del administrado y concesión de un **plazo razonable** para que cumpla su obligación. (énfasis agregado) Al igual que el artículo 5 ya mencionado supra, el hecho de establecer un "plazo razonable" para el cumplimiento de la obligación que daría paso a la caducidad, no se constituye en una disposición clara, precisa ni determinada. Por ende, las empresas se encontrarían en una situación de incertidumbre jurídica sobre tal plazo, más aun considerando la gravedad del efecto jurídico del incumplimiento, cual sería la caducidad de la autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de pasajeros; corresponde considerar que las causas por las que un operador suspenda la prestación del servicio son variadas y con particularidades distintas, por lo que no podría establecerse un plazo igual para todos los casos; máxime si será el operador quien deba demostrar las causas justificadas de la suspensión en la prestación del servicio. Asimismo, debe considerarse que conforme lo disponen la Decisión 398 de la CAN y el ATIT la suspensión de la prestación del servicio en ningún caso podrá ser mayor a los 90 días calendario, plazo después del cual opera de pleno derecho la caducidad de la autorización.

22. Sobre el argumento que arguye que la Resolución y el Reglamento carecen de precisión, lo que deriva en una completa imprevisibilidad de los efectos jurídicos o de los procedimientos a los que las empresas se estarían sometiendo, incumpliendo expresamente el principio de seguridad jurídica. De esa manera se configura como una causal de nulidad del acto administrativo por doble partida: (i) ser contrario a la CPE en lo relativo a la seguridad jurídica (Art. 35 de la LPA) y (ii) tener objeto ilícito al no ser preciso y claro (Art. 35 LPA y Art. 28-1 D.S. 27113); corresponde remitirse a lo desarrollado en los puntos precedentes, en sentido de que las disposiciones consideradas en la RM 328 tienen fundamento y motivación y son claras respecto a los procedimientos a seguir, así como sobre las consecuencias jurídicas de los actos u omisiones de los operadores. Asimismo, debe considerarse que los argumentos de los recurrentes no han probado de ninguna forma que tanto la RM 328 y el Reglamento aprobado por ella tengan objetos ilícitos y mucho menos que sean contrarios a la CPE, como se tiene expuesto precedentemente, no siendo necesario ingresar en un mayor análisis al respecto.

23. En cuanto al argumento que señala que la Sentencia Constitucional Plurinacional 0164/2018-S4 de 30 de abril (Anexo 16), citando a la SC 1132/2000-R de 01 de diciembre, ha definido el derecho al trabajo como "(...) la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona para desarrollar cualquier actividad física o intelectual tendiente a **generar su sustento diario como el de su familia**". (énfasis agregado). El artículo 6 del PIDESC (Anexo 17) señala: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante **un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.**" (énfasis agregado). Contrario a lo señalado en estas normas, la RESOLUCIÓN MINISTERIAL 328 establece en su art. 22, inc. c), la prohibición de los operadores de "copar la otorgación de frecuencias en un porcentaje mayor al 50% en una determinada ruta". Lo anterior obligará a los operadores que cuentan con frecuencias en un porcentaje mayor al 50% a reducir dichas frecuencias en forma abrupta y consiguientemente a reducir sus gastos administrativos con el objeto de adecuarse a este nuevo límite, lo cual conllevará, a su vez a: i) perjuicio económico a los operadores

DGAD
Carolina Cortez
M.O.P.S.V.

DGAD



lesionando su derecho al trabajo y privándolos de generar su sustento diario, y de forma subsidiaria, ii) la reducción de personal de trabajo, ya que los empleados de los operadores son asalariados y al reducir las frecuencias se verían afectados en la continuidad de sus funciones; corresponde observar que el argumento se basa en un escenario completamente ficticio y que no se ha presentado, además de fundamentarlo en una interpretación fuera de contexto y sin base jurídica alguna, ya que de ninguna forma la RM 328 establece, ni mucho menos puede deducirse que la RM 328 obliga a los operadores que cuentan con autorizaciones vigentes y otorgadas legalmente antes de la vigencia de la misma a que reduzcan de forma abrupta sus rutas. Nuevamente, se observa que los recurrentes no han leído de manera completa la RM 328, ya que la disposición transitoria primera del Reglamento determina de forma expresa que se mantienen vigentes las autorizaciones otorgadas con anterioridad a la emisión del reglamento. En consecuencia, no se desconocen las autorizaciones vigentes, menos supone una afectación al derecho al trabajo como se pretende alegar, siendo una errónea interpretación de los recurrentes; máxime si las autorizaciones de La Preferida S.A. vencen el 26 de noviembre de 2019 y el 2022, de Transporte Cruceña S.R.L. vence el 2021, de Expreso Transamericano S.R.L. vencen el 2021 y 2023; y de Buses Potosí S.A. vencen el 2020, 2021 y 2023, respectivamente, debiendo en tales fechas adecuarse a las disposiciones de la RM 328.

24. Respecto al argumento que señala que *la Sentencia Constitucional Plurinacional 1050/2013 de 28 de junio consagra a la libertad de empresa como una garantía constitucional y el pleno ejercicio de las actividades empresariales, que tiene por objeto garantizar que los individuos y las empresas tengan la posibilidad de constituirse como factores de producción de bienes y servicios, para luego ofrecerlos en el mercado en condiciones que no perjudiquen al bien común colectivo. Contrario a lo expuesto, la Resolución Ministerial 328 y el Reglamento, lesionan la garantía constitucional al pleno ejercicio de las actividades empresariales, al establecer un tiempo límite de 10 años para la vigencia del documento de idoneidad. En este sentido, la Resolución Ministerial 328 y el Reglamento pone un tiempo límite de 10 años para el pleno ejercicio de las actividades empresariales, contrario a lo que establece la Constitución Política del Estado como una garantía constitucional; corresponde señalar que la Constitución Política del Estado no establece plazos para la prestación del servicio de transporte terrestre internacional en ninguno de sus artículos, por lo que el argumento carece de fundamento. Asimismo, los recurrentes han omitido considerar que el artículo 56 de la Decisión 398 de la CAN determina que el Permiso Originario de Prestación de Servicios tiene una vigencia de cinco años y el artículo 81 de esta norma dispone que el Certificado de Habilitación tendrá una vigencia de cinco años. Por lo tanto, no existe una determinación contraria a la CPE respecto a la vigencia de las autorizaciones y se establece el mismo periodo para la renovación de éste, concordante con las determinaciones de la decisión 398 de la CAN y el ATIT. De haberse pretendido que las autorizaciones no tengan un límite de vigencia y validez, las normas habrían determinado que una vez obtenida la autorización para la prestación del servicio esta es indefinida, aspecto que no concuerda con las determinaciones normativas vigentes, por lo que el argumento carece de todo fundamento, al ser contrario a las disposiciones del ATIT y la Decisión 398 de la CAN y no haber probado de forma alguna que la RM 328 afecta y prohíbe el ejercicio de la actividad empresarial.*

25. Respecto al argumento que señala que *en estricta aplicación del Reglamento hoy impugnado, los operadores que cumplan 10 años de actividad, no podrían legalmente continuar con la actividad en la cual se entiende han realizado muy importantes inversiones, han realizado contrataciones de personal y sobre todo han ido adquiriendo experiencia, especialización y conocimiento en el negocio y en el sector de transporte internacional de pasajeros. Además de ser contrario a preceptos constitucionales, no se entiende el criterio técnico y el justificativo legal por el cual el Reglamento prohíbe que empresas que ya conocen y se dedican al negocio puedan continuar prestando este importante servicio a la población, de manera continua, en tanto cumplan con las exigencias y renovaciones que las normas establezcan y en tanto no sean sujetas a cancelaciones o revocatorias de sus respectivas autorizaciones. En muchos casos las inversiones realizadas por los operadores no van a poder ser recuperadas en ese período máximo y limitativo de actividad. Incluso la posibilidad de optar por financiamientos bancarios o de cualquier otra índole, para hacer posible la adquisición o renovación de la flota de vehículos, por citar un ejemplo, se torna mucho más difícil y cambia sustancialmente si se toma en cuenta que se trata de un negocio que no puede extenderse más allá de los diez años de vigencia u operación; corresponde señalar que el argumento es una interpretación errónea de los recurrentes, ya que la RM 328 no establece en ninguna de sus disposiciones que los operadores que cumplan 10 años*





de actividad deben dejar de prestar el servicio. El Reglamento es claro al reconocer las autorizaciones legalmente otorgadas y que están vigentes, y que en muchos casos suponen que el operador está prestando el servicio por más de diez años. Entonces, el argumento además de no corresponder al contenido de la RM 328 resulta falaz y carente de sustento jurídico. Asimismo, en cuanto a que *“Además de ser contrario a preceptos constitucionales, no se entiende el criterio técnico y el justificativo legal por el cual el Reglamento prohíbe que empresas que ya conocen y se dedican al negocio puedan continuar prestando este importante servicio a la población...”* también resulta una errónea lectura de la RM 328, ya que ninguna de sus disposiciones establece tal prohibición, siendo una interpretación distorsionada y fuera de contexto de los recurrentes que se limitan a señalar que sería contraria a la constitución, sin establecer a cuál disposición y en qué forma, nuevamente planteando un argumento sin fundamento. Por otra parte, los recurrentes no han presentado prueba alguna que demuestre que efectivamente no se pueden o no se ha podido recuperar las inversiones realizadas y que se han visto limitados en el acceso al sistema financiero con la aplicación de la RM 328, siendo un argumento retórico y sin ningún tipo de sustento técnico- financiero y menos jurídico. En consecuencia, este argumento no desvirtúa el contenido de la RM 328.

26. En relación a los argumentos expuestos en el punto 3.3 del memorial que señalan que *se afecta el principio de legalidad, de jerarquía normativa, reserva de Ley, derecho al trabajo y de seguridad jurídica, pues mediante un simple reglamento se pretenden establecer competencias a Autoridades que carecen de las mismas, se pretenden limitar y suprimir derechos reconocidos en tratados internacionales refrendados por la CPE; que se lesiona el derecho a la fundamentación de las resoluciones y el principio de seguridad jurídica, pues existen varios aspectos en la resolución que resultan confusos e imprecisos, que dificultan el cumplimiento del mentado Reglamento; que se lesiona el derecho a la fundamentación pues no observa los elementos esenciales de los actos administrativos; y que existen varias disposiciones incongruentes e imprecisas;* corresponde observar que estas afirmaciones carecen de fundamento alguno. Por lo tanto, es necesario considerar que la sola mención de un supuesto agravio sin fundamentarlo ni probarlo y que carezca de una deducción lógica que permita identificar la supuesta falta de la Administración en su determinación, no puede ser considerada como suficiente para desvirtuar tal determinación, máxime si los actos administrativos tienen presunción de legalidad y legitimidad conforme el inciso g) del artículo 4 de la ley N° 2341, correspondiendo al administrado demostrar lo contrario para la revisión y en su caso revocación del acto propio. Aspectos que en el presente caso no ha ocurrido.

27. En relación al memorial por el que los operadores presentarían alegatos, cabe observar que no se expone ningún alegato y sobre las sugerencias presentadas de modificación del reglamento, además de no estar identificadas, éstas no tienen fundamentación alguna, por lo que no corresponde su consideración.

28. Por consiguiente, en el marco del inciso c) del artículo 121 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27113, corresponde rechazar el recurso de revocatoria planteado por Asbel Reynaldo Condori Poma, en representación de las empresas La Preferida S.A., Transporte Cruceña S.R.L., Expreso Transamericano S.R.L. y Buses Potosí S.A., en contra de la Resolución Ministerial N° 328 de 29 de noviembre de 2018 confirmándola totalmente.

29. Sin perjuicio de lo desarrollado, de la lectura del Reglamento aprobado por la Resolución Ministerial N° 328, se han identificado errores materiales en la transcripción del mismo, por lo que en aplicación del artículo 31 de la Ley N° 2341 que dispone que las entidades públicas corregirán en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos que existan en sus actos, sin alterar sustancialmente la resolución, corresponde disponer la corrección y rectificación de los mismos, considerando que la subsanación no es causal de nulidad.

POR TANTO:

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

PRIMERO.- Rechazar el Recurso de Revocatoria planteado por Asbel Reynaldo Condori Poma,



en representación de las empresas La Preferida S.A., Transporte Cruceña S.R.L., Expreso Transamericano S.R.L. y Buses Potosí S.A., en contra de la Resolución Ministerial N° 328 de 29 de noviembre de 2018, confirmándola totalmente.

SEGUNDO.- Disponer la corrección y rectificación de los errores materiales en el Reglamento aprobado por la Resolución Ministerial N° 328, subsanando los mismos de la siguiente manera:

En el artículo 2 donde dice: “Las disposiciones contenidas en el presente reglamento se aplicarán a las empresas *con* jurisdicción nacional que quieran desarrollar el servicio público de Transporte Internacional Terrestre de Pasajeros.”; debe decir: “Las disposiciones contenidas en el presente reglamento se aplicarán a las empresas *bajo* jurisdicción nacional que quieran desarrollar el servicio público de Transporte Internacional Terrestre de Pasajeros.”

En el artículo 11 (Procedimiento) los párrafos dicen: I, II, IV y V; pero deben ser correlativos I, II, III, y IV; por lo que el anterior párrafo IV debe ser III y el anterior párrafo V debe ser IV.

En el artículo 13 (Habilitación Vehicular) los párrafos dicen: I, II, II; pero deben ser correlativos y decir: I, II, III; por lo que el tercer párrafo numerado como II debe ser el III.

En el artículo 14 (Documento de Idoneidad) se omitió numerar el primer párrafo; por lo que el Artículo 14 queda con dos párrafos numerados correlativamente como I y II.

En el artículo 18 (Iniciación de la prestación del Servicio) dice: “La prestación del servicio el transporte terrestre internacional de pasajeros, deberá iniciarse dentro del plazo máximo de *treinta* (30) días de haber sido otorgado el permiso complementario.”; debe decir: La prestación del servicio el transporte terrestre internacional de pasajeros, deberá iniciarse dentro del plazo máximo de *noventa* (90) *días calendario* de haber sido otorgado el permiso complementario.”

En el artículo 19 (Suspensión temporal del Servicio) dice: “Si por causa sobreviniente resultare imposible continuar con el servicio de transporte, el operador deberá comunicarlo en un plazo máximo de cinco días de ocurrido el hecho, al Viceministerio de Transportes haciéndole saber tal circunstancia, quien autorizará la suspensión del servicio por un plazo máximo de noventa (90) días.”; debe decir: “Si por causa sobreviniente resultare imposible continuar con el servicio de transporte, el operador deberá comunicarlo en un plazo máximo de cinco días de ocurrido el hecho al Viceministerio de Transportes haciéndole saber tal circunstancia, quien autorizará la suspensión del servicio por un plazo máximo de noventa (90) días *calendario*.”

En el artículo 27, inciso c dice: “Cuando el operador *incurra* por más de una vez en alguna de las obligaciones establecidas en el presente reglamento y se cuente con resolución administrativa firme en su contra.”; debe decir: “Cuando el operador *incumpla* por más de una vez en alguna de las obligaciones establecidas en el presente reglamento y se cuente con resolución administrativa firme en su contra.”

Comuníquese, regístrese y archívese.

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

