



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°

020-A

La Paz, 12 ENE. 2018

VISTOS: El recurso jerárquico interpuesto por Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 95/2017 de 23 agosto de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.

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

1. Mediante Auto de Formulación de Cargos ATT-DJ-A TR LP 240/2016 de 27 de octubre de 2016, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes formuló cargos contra de la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM por la presunta comisión de la infracción establecida en el inciso b) numeral VII del artículo 39 de la Ley N° 165, Ley General de Transporte y descrita en el artículo 37 de las Normas para la Regulación Aeronáutica, al haber incumplido lo establecido en los numerales 14 y 16 de la "RAR 133/09" (sic), por la falta de respuesta a reclamaciones directas realizadas por usuarios y la falta de comunicación a los usuarios de la respuesta a su reclamación dentro del plazo establecido para el efecto, y corrió en traslado al operador para que presente sus descargos en el plazo de 10 días (fojas 66 a 68).

2. A través de Memorial presentado a la ATT, Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, contestó al Auto ATT-DJ-A TR LP 240/2016 presentando descargos, argumentando lo siguiente (fojas 75 a 76):

i. Mediante Notas de fecha 24 de julio de 2014, se comunicó a la ATT que TAM solicita que toda reclamación que se instaure por la vía web o por la página informática mireclamo.bo, se notifique formalmente en el domicilio situado en la avenida Montes, es más a la fecha no se cuenta con respuesta.

ii. El procedimiento de notificación electrónica vulnera el derecho a la defensa, puesto que este procedimiento determina que si al tercer día el operador no hace la apertura del archivo del sistema de notificación se da por notificado, disponiendo en tal caso la caducidad del derecho de defensa, sea para poder responder o interponer recursos, olvidando que el elemento esencial de la notificación es el conocimiento efectivo del acto administrativo.

3. El 26 de junio de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dictó la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 87/2017 que resolvió: Declarar probados los cargos formulados contra la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, por la comisión de la infracción "incumplimiento a Resoluciones Administrativas dictadas por el Superintendente (ahora Director ejecutivo)" (sic), infracción administrativa tipificada y sancionada en el artículo 37 de las Normas para la Regulación de los Servicios Aeronáuticos y Servicios Aeroportuarios aprobadas por el Decreto Supremo N° 24718, en concordancia con el Reglamento para la Atención de Reclamaciones Directas de usuarios de los servicios aeronáuticos aprobado mediante Resolución Administrativa Regulatoria TR N° 133/2009 de 15 de diciembre de 2009; tal determinación fue asumida en consideración a lo siguiente (fojas 86 a 92):

i) El operador al manifestar que cursó dos notas, pretende justificar la inaplicabilidad de esta normativa específica y eludir una responsabilidad inherente a su actividad, en ese sentido, sería un despropósito que la Autoridad Regulatoria tenga que adoptar un mecanismo diferente, exclusivo y apartado de la normativa, a solicitud de cada operador, se tiene que tomar en cuenta que a todos los operadores de transporte aéreo sin excepción se los fiscaliza, regula y controla de acuerdo a esta normativa específica, cumpliendo con el principio de imparcialidad.

ii) El operador indicó que no se produjo ninguna capacitación, aseveración falsa, conforme se evidencia de la "Nota AS.LEG.DGTAM N° 284/14" (sic), TAM viene coordinando con la ATT el "RIPAT" (sic) por lo que el personal de TAM recién está siendo capacitado; esto demuestra claramente que el operador tenía conocimiento de la obligatoriedad de la utilización del sistema "RIPAT" (sic), los reclamos no atendidos, por los cuales se inició el presente proceso de





investigación, son posteriores a la fecha de la citada nota. Además que el 24 de abril de 2013 se suscribió un convenio interinstitucional entre el operador y la ATT con la finalidad de desarrollar capacitación a personal del TAM, lo cual fue cumplido por la ATT conforme se evidencia de las actas firmadas.

iii) No corresponde indicar que porque ahora exista una plataforma virtual que facilita la atención (en cuanto a eficiencia y eficacia) al usuario se pretenda no cumplir con la obligación de contestar al usuario, con el justificativo que se está omitiendo la notificación al operador. Cuando se implementó la plataforma mireclamo.bo se establecieron obligaciones para todos los operadores, que están vinculados a una verificación constante del sistema de notificaciones, si el operador no actúa con responsabilidad y diligencia, es obvio que nunca abrirá el sistema de notificaciones, lo discutido acá es ese actuar que a sabiendas de cómo funciona el sistema uno no ingresa al sistema para aludir responsabilidades que se encuentran legalmente establecidas.

iv) El operador ha gozado de un debido proceso, pues no ha tenido limitación alguna en cuanto al derecho a su defensa, contando con la posibilidad de asumir la misma a través de cualquier medio de prueba admisible en derecho, que se encuentre direccionada y le permita desvirtuar la presunta infracción por la cual se le formuló el "Auto" (sic).

v) En primer lugar ninguno de los 47 reclamos fueron realizados a través de la plataforma directa, por lo que todo lo alegado por el operador carece de fundamento legal y fáctico, en segundo lugar, los formularios de canalización de reclamación directa fueron notificados al operador conforme a normativa vigente y aplicable, evidenciándose que el operador conocía en su totalidad todos los reclamos.

4. Mediante memorial de 10 de julio de 2017, Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, planteó recurso de revocatoria contra la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 87/2017, argumentando lo siguiente (fojas 96 a 97):

i) De la revisión exhaustiva de las reclamaciones se evidencia que nunca se realizaron, TAM no tiene conocimiento de las mismas, lo que imposibilita su atención, al respecto la norma claramente señala en "su artículo 16" (sic) reclamación directa. Las reclamaciones a las que hace mención en sus autos la ATT, debieron ser canalizadas por el portal web por lo que no se tiene documentación de los reclamos y la razón por la cual no se dio respuesta, es que no se tuvo conocimiento y se debió presentar los reclamos de manera directa.

ii) El Decreto Supremo N° 27172 que aprueba el Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE, establece la caducidad de procedimientos en su artículo 35 y siguientes, normativa que es aplicable al caso porque en base al procedimiento de reclamos ante ODECO el usuario tiene 20 días para plantear su reclamo ante la entidad con o sin la respuesta tiene 15 días para plantear su reclamo administrativo el cual ya caducó superabundantemente por lo tanto no corresponde la Formulación de Cargos. .

5. El 23 de agosto de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dictó la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 95/2017 que resuelve rechazar el recurso de revocatoria interpuesto por la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, confirmando en todas sus partes la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 87/2017, de acuerdo a los siguientes fundamentos (fojas 100 a 104):

i) Los formularios de canalización de reclamación directa fueron notificados al operador conforme a normativa vigente y aplicable, evidenciándose que éste conocía en su totalidad todos los reclamos. Resulta importante señalar que el argumento expuesto por el recurrente no cuenta con respaldo fáctico ni legal, toda vez que ha quedado claramente establecido y demostrado, a través de la prueba de cargo, que las 47 reclamaciones directas fueron debidamente comunicadas al personal dependiente del operador, conforme se evidencia de fojas 1 a 47 del expediente; consiguientemente, corresponde rechazar el argumento del recurrente por ser manifiestamente infundado.

ii) La caducidad es una forma de terminación del procedimiento administrativo fundada en la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes, de aplicación en los





procedimientos que tengan por objeto el otorgamiento de derechos a los administrados o la obtención de cualquier tipo de autorización o permiso para el ejercicio de los mismos, la cual únicamente procede en esos procedimientos, motivo por el cual tal figura jurídica resulta totalmente inaplicable e impertinente respecto al procedimiento sancionatorio de investigación de oficio seguido en contra del recurrente, el cual no versa sobre el otorgamiento de derecho alguno a su favor o la obtención de autorizaciones o permisos para la prestación de algún servicio, sino de una investigación seguida en contra del operador ante la evidencia de que había incumplido lo establecido en los numerales 14 y 16 de la "RAR 133/09" (sic) por la falta de respuesta a reclamaciones directas realizadas por usuarios y la falta de comunicación a los usuarios de la respuesta a su reclamación directa dentro del plazo establecido para el efecto.

iii) El operador habría planteado que concurriría extinción del acto administrativo por caducidad, sin haber identificado a qué acto administrativo se refiere, y sin considerar que el acto respecto al cual opera la extinción por caducidad debe imponerle al administrado obligaciones esenciales, ante cuyo incumplimiento y previa constitución en mora y concesión de un plazo razonable para que cumpla su obligación, podrá determinarse su extinción por caducidad.

6. El 6 de septiembre de 2017, Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, interpuso recurso jerárquico en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 95/2017, reiterando sus argumentos respecto al desconocimiento de los reclamos, ya que no fueron presentados como reclamación directa y que fueron expuestos en el recurso de revocatoria interpuesto contra la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 87/2017 y añadiendo lo siguiente (fojas 106 a 107):

i) De la revisión exhaustiva de las reclamaciones se evidencia que nunca se realizaron, TAM no tiene conocimiento de los mismos, lo que imposibilita su atención, al respecto la norma claramente señala en "su artículo 16" (sic) reclamación directa. Las reclamaciones a las que hace mención en sus autos la ATT, debieron ser canalizadas por el portal web por lo que no se tiene documentación de los reclamos y la razón por la cual no se dio respuesta, es que no se tuvo conocimiento y se debió presentar los reclamos de manera directa.

ii) Por otra parte nuestro ordenamiento regula el instituto de la prescripción, en ese entendido la sanción que se pretende imponer por un supuesto incumplimiento prescribió en razón al artículo 79 de la Ley N° 2341, es decir que este proceso debió iniciarse dentro de los plazos establecidos en el referido artículo.

7. A través de Auto RJ/AR-75/2017 de 14 de septiembre de 2017, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió el recurso jerárquico interpuesto por Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 95/2017 de 23 de agosto de 2017 (fojas 109).

8. Mediante Memorial presentado en fecha 11 de diciembre de 2017, Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, señala que el Reglamento Aéreo aprobado mediante Resolución Ministerial N° 30 de enero de 2017 dispone como infracción de tercer grado el no aplicar los procedimientos de atención de reclamos establecidos y aprobados por la Autoridad Regulatoria y que se sancionará con apercibimiento, solicitando la aplicación de dicha normativa al presente caso ya que la misma es indistinta para todos los casos de regulación aeronáutica, por igualdad y aplicando las reglas de la analogía ya que son los mismos casos, presentado resoluciones sancionatorias en calidad de precedentes administrativos para que sean evaluados a momento de emitir resolución ministerial.

CONSIDERANDO: Que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 23/2018 de 10 de enero de 2018, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio, producto del análisis del recurso jerárquico que ahora se examina, recomendó la emisión de Resolución Ministerial por medio de la cual se rechace el recurso jerárquico interpuesto por Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 95/2017 de 23 de agosto de 2017 y, en consecuencia, se la confirme totalmente.

CONSIDERANDO: Que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y de acuerdo a lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 23/2018, se tienen las siguientes



conclusiones:

1. El parágrafo I del artículo 46 de la Ley N° 2341, señala que el procedimiento administrativo se impulsará de oficio en todas sus etapas y se tramitará de acuerdo con los principios establecidos en la presente Ley.
2. En relación a las etapas del proceso sancionador, la Ley N° 2341 en su artículo 80 establece que el procedimiento sancionador se regirá por lo previsto en este Capítulo y por las disposiciones de los capítulos I, II, III y IV del Título Tercero de esta Ley, disposiciones previamente señaladas.
3. El artículo 82 de la norma previamente citada, señala que la etapa de iniciación del proceso sancionador se formalizará con la notificación a los presuntos infractores con los cargos imputados advirtiéndoles a los mismos que de no presentar pruebas de descargo o alegaciones en el término previsto por esta Ley, se podrá emitir la resolución correspondiente.
4. El artículo 79 de la Ley N° 2341 establece que: *“las infracciones prescribirán en el término de dos (2) años. Las sanciones impuestas se extinguirán en el término de un (1) año. La prescripción de las sanciones quedará interrumpida mediante la iniciación del procedimiento de cobro, conforme a reglamentación especial para los órganos de la Administración Pública...”*.
5. Por otra parte, el principio de imparcialidad señalado en el artículo 4 de la Ley N° 2341, establece que las autoridades administrativas actuarán en defensa del interés general, evitando todo género de discriminación o diferencia entre los administrados.
6. Una vez expuestos los antecedentes y el marco normativo aplicable al caso, corresponde analizar los argumentos señalados por el recurrente, en cuanto a que: *“De la revisión exhaustiva de las reclamaciones se evidencia que nunca se realizaron, TAM no tiene conocimiento de los mismos, lo que imposibilita su atención, al respecto la norma claramente señala en “su artículo 16” (sic) reclamación directa. Las reclamaciones a las que hace mención en sus autos la ATT, debieron ser canalizadas por el portal web por lo que no se tiene documentación de los reclamos y la razón por la cual no se dio respuesta, es que no se tuvo conocimiento y se debió presentar los reclamos de manera directa”*; se establece que la aplicación del “Sistema RIPAT” fue de conocimiento del operador, y el hecho de no revisarlo por negligencia propia, de ninguna manera puede suponer un eximente de responsabilidad respecto a la atención de las reclamaciones ahí registradas, considerando además que las Resoluciones Administrativas Regulatorias TR N° 133/2009 de 15 de diciembre de 2009 y ATT-DJ-RA LP 14/2014 de 25 de noviembre de 2014 fueron publicadas en un medio de prensa de circulación nacional por lo que gozan de validez y eficacia, y por tanto son de cumplimiento obligatorio en concordancia a lo establecido por el artículo 32 de la Ley N° 2341.

Por otra parte, se tiene que considerar que de acuerdo a lo ya explicado por la ATT, ninguna de las 47 reclamaciones fueron realizadas a través de la “plataforma mireclamo.bo” (sic), al contrario fueron realizadas mediante los formularios de canalización de reclamación directa. Por tanto, el argumento carece de sustento fáctico y legal.

7. En relación al argumento que señala que: *“nuestro ordenamiento regula el instituto de la prescripción, en ese entendido la sanción que se pretende imponer por un supuesto incumplimiento prescribió en razón al artículo 79 de la Ley N° 2341, es decir que este proceso debió iniciarse dentro de los plazos establecidos en el referido artículo”*; al respecto corresponde aclarar lo siguiente:

i) En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, uno de los fundamentos de la prescripción es la seguridad jurídica, porque no es jurídicamente viable que se mantenga en forma indefinida y abierta la posibilidad de imputar responsabilidades por el incumplimiento de deberes y obligaciones por hechos cometidos en el pasado, más allá de un plazo razonable; y desde la perspectiva de la Administración Pública, la prescripción es una exigencia del principio de eficacia administrativa que requiere garantizar que los intereses generales, cuya tutela tiene a su cargo la Administración, se satisfagan mediante una rápida reacción represora de la conducta infractora de la normativa legal que precisamente protege los intereses de la colectividad.





Asimismo, debe señalarse que en el derecho administrativo sancionador, la prescripción tiene un fundamento dual; así, desde la perspectiva del administrado, la prescripción viene a constituir una garantía que se traduce o expresa en el deber de contigüidad temporal que debe mediar entre la acción infractora y la reacción sancionadora, y que tiene su base en el principio de seguridad jurídica, en virtud del cual el administrado debe conocer con certeza hasta cuando es perseguible la conducta ilícita por él cometida y, por otra parte, para la Administración Pública, la prescripción es una exigencia del principio de eficacia administrativa que requiere garantizar que los intereses generales, cuya tutela tiene a su cargo la Administración, se satisfagan mediante una rápida reacción represora de la conducta infractora de la normativa legal que precisamente protege los intereses de la colectividad.

ii) La prescripción de la acción es un instituto de orden público, en virtud del cual el Estado cesa en su potestad punitiva por el cumplimiento del término señalado en la ley frente a la inactividad de la administración y el fin esencial de la misma está íntimamente ligado con el derecho que tiene el presunto infractor a que se le defina su situación jurídica, pues no puede el sujeto regulado quedar indefinidamente sometido a una imputación de cargos o investigación, ya que se violaría su derecho al debido proceso y el interés de la propia administración a que los procesos sancionatorios concluyan, de manera que no se prolonguen indefinidamente; aspectos que justifican el necesario acaecimiento de la prescripción de la acción.

iii) En nuestro ordenamiento administrativo, la prescripción en cuanto a infracciones y sanciones se encuentra normada por el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que señala: "Las Infracciones prescribirán en el término de dos años. Las sanciones impuestas se extinguirán en el término de un 1 año. La prescripción de las sanciones se interrumpe mediante la iniciación del procedimiento de cobro (...)".

Conforme a ello, cabe determinar que la prescripción se interrumpe conforme al precepto establecido por el artículo 82 de la Ley N° 2341 que puntualiza que la etapa de iniciación del proceso sancionador se formalizará con la notificación a los presuntos infractores con los cargos imputados, por lo que se infiere que en el presente proceso se inició con el Auto ATT-DJ-A TR LP 240/2016 de 27 de octubre de 2016, notificado el 28 de octubre de 2016.

iv) Conforme a lo desarrollado, es importante tener presente que el plazo de inicio de la prescripción corre en el presente caso a partir del 14 de noviembre de 2014, debido a que es el momento a partir del cual el operador incumplió el plazo de contestación a la reclamación directa por no contestar a los usuarios en el plazo máximo establecido para el efecto, por lo cual hasta el 28 de octubre de 2016, fecha en que se notificó a TAM con el Auto ATT-DJ-A TR LP 240/2016 de 27 de octubre de 2016 no se cumplió el plazo de 2 años necesario para la prescripción de la infracción de acuerdo a lo establecido por el artículo 79 de la Ley N° 2341. En el contexto y en el marco de lo previsto por la normativa señalada, corresponde afirmar que no operó la prescripción invocada por el operador.

v) Asimismo, si bien se interrumpió el plazo para la prescripción y por tanto el plazo volvió a correr a partir del 29 de octubre de 2016, fecha en la cual la Autoridad Regulatoria debió continuar con el proceso sancionador, pero que recién en fecha 26 de junio de 2017 se emitió la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 87/2017, notificada el 3 de julio de 2017, es decir la Autoridad tardó siete meses en emitir la resolución sancionatoria, sin embargo, tampoco se cumple con el plazo señalado en el artículo 79 de la Ley N° 2341.

8. Con relación al argumento expuesto por el recurrente de que; *el Reglamento Aéreo aprobado mediante Resolución Ministerial N° 30 de enero de 2017 dispone como infracción de tercer grado el no aplicar los procedimientos de atención de reclamos establecidos y aprobados por la Autoridad Regulatoria y que se sancionará con apercibimiento, solicitando la aplicación de dicha normativa al presente caso ya que la misma es indistinta para todos los casos de regulación aeronáutica, por igualdad y aplicando las reglas de la analogía ya que son los mismos casos, presentado resoluciones sancionatorias en calidad de precedentes administrativos para que sean evaluados a momento de emitir resolución ministerial*; es necesario precisar que esta instancia conforme a los datos del proceso y la normativa vigente, no puede pronunciarse, en razón a que el argumento sobre la pretensión de aplicación de otra normativa que ya estaba vigente a momento de la emisión de la Resolución Sancionatoria, como la Resolución Ministerial N° 030 de





30 de enero de 2017, no fue planteado en instancia del recurso de revocatoria por lo que la ATT no tuvo oportunidad de pronunciarse, considerando además que se tiene como principal función la de revisión de las actuaciones de la Autoridad Regulatoria respecto al sometimiento de la misma a la normativa vigente.

No obstante a lo señalado, es importante que el administrado tenga presente que las resoluciones presentadas se refieren a hechos que no son iguales al hecho sancionado con la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA-STR LP 87/2017 y que no pueden ser juzgados por analogía con la normativa reclamada, ya que en los procesos sancionatorios no es posible usar analogía y porque en el presente caso lo que se sancionó es el incumplimiento a resoluciones administrativas dictadas por el director ejecutivo como infracción contra la autoridad y no la comisión de la infracción de tercer grado prevista en el inciso f) parágrafo III del artículo 71 de Reglamento Aéreo aprobado por Resolución Ministerial N° 30 de 30 de enero de 2017, referida a no aplicar los procedimientos de atención de reclamos establecidos y aprobados por la Autoridad Regulatoria; infracción contra los derechos de los usuarios y las usuarias. Asimismo, el recurrente tiene que tener presente que el artículo 77 de la Ley N° 2341 prevé que sólo serán aplicables las disposiciones sancionadoras que estuvieran vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan la infracción administrativa, por lo que la norma aplicada no solo se encontraba vigente al momento del hecho sino que continua vigente a la fecha, razón por lo cual, la Autoridad Regulatoria cumplió con el principio de imparcialidad, evitando todo género de discriminación o diferencia entre los administrados.

9. En consideración a lo expuesto, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y del inciso c) del parágrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 corresponde rechazar el recurso jerárquico planteado por Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 95/2017 de 23 de agosto de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes y, en consecuencia, confirmarla totalmente.

POR TANTO:

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Rechazar el recurso jerárquico planteado por Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 95/2017 de 23 de agosto de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes y, en consecuencia, confirmarla totalmente.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Milton Claros Hinojosa
MINISTRO
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

