



## RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 025

La Paz, 16 ENE. 2018

**VISTOS:** el recurso jerárquico planteado por José Manuel Encinas Caballero, en representación de la Cooperativa de Servicios Telefónicos de Tarija Ltda. - COSETT Ltda., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017 de 17 de agosto de 2017, 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. Mediante Notas de 18 de abril de 2017, COSETT Ltda. interpuso reclamaciones por controversia entre operadores contra Telecel S.A. por el uso de más de 60m2 de coubicación de espacios físicos y el tráfico de datos con el uso de fibra que no estaría autorizado, presentando las pruebas respectivas (fojas 70 a 91 y 94 a 126).

2. Mediante Notas ATT-DTLTIC-N LP 1477/2017, ATT-DTLTIC-N LP 1478/2017, ambas de 10 de mayo de 2017, sin sello de recepción, la ATT solicitó pronunciamiento a TELECEL S.A. sobre la reclamación presentada (fojas 71 y 93).

3. En fechas 8 y 26 de mayo de 2017, se sostuvieron reuniones entre COSETT Ltda., Telecel S.A. y la ATT, según cursa en las actas de reunión (fojas 127 a 128).

4. Mediante Nota de 23 de mayo de 2017, COSETT Ltda. solicitó a la ATT pronunciamiento sobre las reclamaciones presentadas por controversias de operadores contra TELECEL S.A. y se declare improcedente el avenimiento toda vez que existen razones de interés público en las reclamaciones presentadas (fojas 132 a 133).

5. La ATT, mediante Notas ATT-DTLTIC-N LP 1738/2017, ATT-DTLTIC-N LP 1739/2017, ambas de 31 de mayo de 2017, respecto a las controversias entre operadores, presentadas por COSETT Ltda. señaló que estaba a la espera del pronunciamiento de Telecel S.A. sobre la reclamación presentada para luego de su evaluación, con el fin de contar con mayores insumos, emitir un pronunciamiento; y con Nota ATT-DTLTIC-N LP 1740/2017 también de 31 de mayo de 2017 solicitó a COSETT Ltda. copia de los depósitos por concepto de cancelación del Servicio de Acceso a Internet a Telecel S.A. del periodo comprendido entre los meses de julio 2016 a abril 2017 (fojas 134 a 136).

6. En fecha 7 de junio de 2017, Telecel S.A. contestó la solicitud de pronunciamiento sobre la reclamación por controversia entre operadores presentada por COSETT Ltda. y adjuntó documentación (fojas 139 a 225).

7. Con Notas REG/1613/2014 de 14 de junio de 2017, REG/1681/2017 de 22 de junio de 2017 y REG/1785/2017 de 5 de julio de 2017, Telecel S.A. denuncia el incumplimiento de pagos de COSETT Ltda. (fojas 226 a 233).

8. Mediante Nota de 4 de julio de 2017, COSETT Ltda. interpuso recurso de revocatoria por silencio administrativo negativo respecto a la reclamación por controversia entre operadores presentada contra Telecel S.A., argumentando lo siguiente (fojas 245 a 252):

i) Al amparo del artículo 67 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, el 25 de abril de 2017 COSETT LTDA. presentó dos reclamaciones por controversia entre operadores contra TELECEL S.A. Ante tal situación, se requirió la intervención de la ATT, sin resultado alguno hasta la fecha.

ii) Habría existido silencio administrativo negativo por parte de la Autoridad Reguladora ya que conforme establece la normativa vigente, a la presentación de una reclamación por controversia entre operadores, ésta tiene el plazo de quince (15) días para iniciar un procedimiento informal, el cual puede incluir el avenimiento entre partes para solucionar el objeto de la controversia, salvo existan razones de interés público de por medio, razones que COSSET Ltda. habría hecho notar y que esta Autoridad habría pasado por alto.



iii) El 23 de mayo de 2017, remitió una nota solicitando, entre otros aspectos, que los antecedentes de las reclamaciones presentadas por COSSET Ltda. sean remitidos a Dirección Jurídica de la ATT para dar inicio al procedimiento previsto por Ley, solicitud que no habría sido contestada.

iv) El artículo 70 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 otorga cinco (5) días desde la conclusión del plazo establecido para el avenimiento, a efectos de que la Autoridad se pronuncie sobre el rechazo de la reclamación o la formulación de cargos, extremo que tampoco habría sucedido.

v) Habrían existido injusticias y vulneración de los derechos subjetivos de COSETT Ltda. ya que únicamente se habrían hecho prevalecer los intereses de TELECEL S.A. Así, en la nota ATT-DTLTIC-N LP 2218/2017, recibida por la Cooperativa el 30 de junio último, esta Autoridad se atribuyó la competencia de intimar a COSETT Ltda. al cumplimiento del supuesto acuerdo realizado en las reuniones de 25 de abril y 26 de mayo, requiriendo que pague lo establecido en el Contrato Mayorista de Acceso a Internet, cuando ni siquiera se ha pronunciado o verificado los extremos denunciados. La ATT pidió a COSETT Ltda. que cumpla dicho Contrato, pero no le pide a TELECEL S.A. que provea el servicio en el lugar donde el mismo contrato especifica y no a 572m de distancia; o que pague por el Servicio de Alquiler de Infraestructura que no habría pagado desde enero, adeudando más de Bs1.000.000 (Un millón 00/100 Bolivianos).

vi) El hecho de no atender las solicitudes de COSETT Ltda. ni enmarcarlas conforme a la normativa vigente, además de exigir el cumplimiento unilateral de obligaciones, restringir los derechos como administrados regulados y pretender estrangular económicamente a esa Cooperativa, constituiría un acto discriminatorio, por lo que solicitó que se enmiende la conducta y se proceda en justicia.

vii) Habiendo transcurrido superabundantemente el plazo establecido por la norma para iniciar el procedimiento de controversia entre operadores incoado por COSSET Ltda. el 25 de abril de 2017, sin que se haya dispuesto el inicio del mismo, ni se haya ejecutado ninguna de las acciones que prescribe el artículo 69 y siguientes del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, luego de cuarenta y cinco (45) días hábiles administrativos, al amparo del inciso a) del artículo 34 y del artículo 85 del mismo cuerpo legal, COSETT Ltda. da por denegadas las reclamaciones administrativas e interpone recurso de revocatoria por silencio administrativo respecto a las dos solicitudes presentadas que la Autoridad deberá calificar y separar, por cuanto no ha emitido pronunciamiento dentro los plazos establecidos por la normativa en vigencia. Al efecto, se solicita que se revoque el silencio y que se dicte resolución administrativa definitiva imponiendo los montos que TELECEL S.A. debe cancelar a COSSET Ltda. por los incumplimientos que lo habrían afectado.

9. En fecha 17 de agosto de 2017, mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 91/2017, notificada a COSETT Ltda. el 24 de agosto de 2017, la ATT desestimó el recurso de revocatoria por silencio administrativo negativo respecto a las reclamaciones por controversia entre operadores presentadas contra Telecel S.A., con base en el siguiente análisis (fojas 257 a 264):

i) El silencio administrativo negativo, en particular, consagra la previsión de un presunto acto de desestimación, como consecuencia de la falta de respuesta definitiva a la petición efectuada por el administrado, de tal forma que, ante esa ausencia de respuesta, la Ley ofrece al administrado la posibilidad de reclamar el fondo del asunto solicitado y negado por vía de silencio administrativo negativo; sin embargo, debe entenderse que el silencio negativo no implica la satisfacción del derecho a la petición, ya que tiene simplemente efectos procedimentales y tal derecho fundamental adquiere su contenido esencial en la obligación que tiene la Autoridad Administrativa de responder al administrado, en la forma y con el contenido previsto por Ley. Consecuentemente, en la medida de lo expuesto y en concordancia con el artículo 34 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, resultarían dos efectos claros del silencio administrativo negativo: a) Que la Administración dé respuesta a las peticiones administrativas en un plazo razonable; y b) Que el administrado pueda interponer un recurso ulterior a la supuesta desestimación de su solicitud.





ii) En tal sentido, el párrafo III del artículo 17 de la Ley N° 2341 dispone expresamente "Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional". En consecuencia, el supuesto jurídico que crea el silencio administrativo negativo recae sobre una decisión definitiva denegatoria, es decir, una resolución administrativa de desestimación a la solicitud o petición planteada, cuyo efecto pueda ser revocado por la vía de la impugnación.

iii) En el marco de lo expuesto, el procedimiento expresamente establecido en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 para la atención de este tipo de reclamación, consiste en que una vez presentada la misma, la Autoridad Regulatoria se encuentra facultada a adoptar medidas para la solución de la controversia en el transcurso de quince (15) días hábiles como parte de un procedimiento informal. Al respecto, cabe resaltar que la informalidad de esta etapa procesal, en la que se encuentran las reclamaciones presentadas por COSETT Ltda., le permite a la Autoridad realizar distintas actuaciones, que no necesariamente deben incluir el impulso al avenimiento entre partes, ya que ésta es sólo una posibilidad en la medida que no exista interés público comprometido. En tal sentido, pueden efectuarse, como ha sucedido en el caso, reuniones dirigidas a establecerse compromisos preventivos tendientes a la continuidad en la prestación del servicio, solicitudes de información o documentación específica a ambas partes al amparo del inciso m) del artículo 17 del Decreto Supremo N° 071 y otras actuaciones que se consideren pertinentes. Concluida esta etapa, de no ser viable una solución previa, corresponderá que en los cinco (5) días siguientes, la Autoridad emita un Auto mediante el cual se formulen cargos al operador que corresponda, salvo que deba determinarse su rechazo por causales específicas. Una vez formulados los cargos, inicia formalmente el procedimiento administrativo, el cual incluye el traslado de dicha formulación de cargos, la apertura de término probatorio y la presentación de alegatos, todas ellas consideradas etapas procedimentales fundamentales para garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de las partes que gozan de reconocimiento y protección constitucional y de las cuales no puede sustraerse esta Autoridad ya que, sólo siguiendo dicho procedimiento, estará en condiciones de emitir una resolución definitiva que resuelva la controversia, como en derecho corresponda.

iv) En el caso que nos ocupa, es evidente que la Autoridad ha incurrido en incumplimiento del plazo establecido para el citado procedimiento informal, toda vez que las actuaciones realizadas desde la presentación de las reclamaciones, tendientes a obtener la información necesaria sobre ambas controversias y prevenir un corte en la provisión normal de servicio de acceso a Internet, han sobrepasado los quince (15) días establecidos para tal efecto debido a la complejidad del asunto y a la falta de información con la que contaba sobre el mismo, así como a la solicitud de los operadores involucrados de posponer la reunión a la que fueron convocados.

v) Sin embargo, ello no puede implicar que haya operado el silencio administrativo negativo, por tres razones concretas:

i. La primera resulta del hecho de que no ha existido inactividad por parte de la Administración y, por el contrario, de los antecedentes de la carpeta administrativa, se evidencia una serie de actuaciones constantes que la ATT ha llevado adelante de manera preliminar y como parte del procedimiento informal establecido en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, incluyendo la última nota de 27 de junio de 2017 (cinco días previos a la interposición del recurso de revocatoria que ahora se resuelve), en la que se comunica a COSETT Ltda. que "la Autoridad Regulatoria se encuentra en proceso de evaluación de la documentación que cursa respecto al tema para emitir pronunciamiento". Tal situación permite advertir que, si bien existe una demora en los plazos procesales, las reclamaciones presentadas están siendo atendidas. Así, remitiéndonos nuevamente a la naturaleza del silencio administrativo negativo, se dejó dicho que, conforme a la normativa y jurisprudencia constitucional, éste opera ante la inactividad de la Administración, lo cual implica una total falta de atención y diligencia ante la solicitud presentada, lo que en el caso no puede afirmarse, toda vez que las actuaciones realizadas no sólo fueron debidamente trasladadas a COSETT Ltda. para su conocimiento y participación, sino que todas ellas tuvieron la finalidad de dilucidar los antecedentes de las controversias, para posteriormente emitir un pronunciamiento fundamentado.

ii. La segunda deviene de la naturaleza y el estado de las reclamaciones por controversia presentadas por COSETT Ltda. contra TELECEL S.A., ya que las mismas, al encontrarse en una





etapa informal con las características expuestas, aún no han iniciado el procedimiento formal establecido respecto a ellas; es decir, que la actuación que le corresponde a la Autoridad emitir a continuación no es una decisión definitiva, sino un acto administrativo de mero trámite que dé inicio al procedimiento con la correspondiente formulación de cargos ya que no es posible que la Autoridad otorgue una respuesta definitiva y menos una solución certera a las controversias planteadas, sin llevar a cabo el debido proceso conforme a la normativa aplicable. Es por esa razón que en dicho acto administrativo no podría operar el silencio administrativo negativo, considerando que el supuesto o ficticio acto desestimatorio que podría generarse ante la falta de respuesta de la Administración debe emerger de una solicitud o un recurso administrativo, por lógica, desestimable, lo que no ocurre con un procedimiento sancionatorio pendiente de formulación de cargos, en el que la Autoridad debe resguardar los derechos y garantías de ambas partes, siguiendo un determinado procedimiento previo para emitir la resolución correspondiente.

iii. La tercera es el hecho de que la falta de pronunciamiento formal o definitivo de la Autoridad no ha superado los seis (6) meses que dispone el parágrafo II del artículo 17 de la Ley N° 2341 como plazo máximo de la Administración para dictar resolución expresa, ya que de aplicarse dicha disposición en el caso que nos ocupa, el plazo habría empezado a correr desde el inicio del procedimiento informal que esta Autoridad se encuentra tramitando y, considerando que las reclamaciones han sido presentadas el 25 de abril de 2017, a la fecha de interposición del recurso de revocatoria, han transcurrido únicamente dos (2) meses y una semana.

vi) En conclusión, ante la existencia de diversas actuaciones administrativas emitidas por la ATT y comunicadas a COSETT Ltda., tendientes a la atención de las reclamaciones presentadas y al resguardo del servicio, no ha operado el silencio administrativo negativo alegado en el recurso de revocatoria, lo que no implica que la Autoridad esté libre del cumplimiento de los plazos procesales establecidos por norma para su tramitación.

vii) Al no haber operado el silencio administrativo, no existe un acto administrativo impugnado, ni real ni jurídicamente supuesto, que pueda ser objeto de revisión o revocatoria en el presente recurso, por lo tanto corresponde la desestimación del mismo, en aplicación del inciso a) parágrafo II del artículo 89 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, concordante con el artículo 61 de la Ley N° 2341, sin entrar a realizar mayor análisis de los argumentos planteados por el recurrente.

10. Mediante Nota ATT-DTLTIC-N LP 2923/2017, remitida el 24 de agosto de 2017, sin sello de recepción de parte de Telecel S.A., la ATT se refirió a la Nota REG/1785/2017 de Telecel S.A. estableciendo los precios en Bolivianos por mes por concepto de alquiler de espacios para la coubicación, uso de ducto subterráneo y uso de fibra óptica (fojas 265).

11. A través de la Nota ATT-DTLTIC-N LP 2922/2017, recibida el 25 de agosto de 2017 por COSETT Ltda., la ATT se refirió a la Nota de COSETT Ltda. sobre información complementaria respecto al Acceso y Uso Compartido de Infraestructura, identificada en la inspección técnica realizada en instalaciones de COSETT Ltda. y Telecel S.A. el 15 de mayo, 18 y 20 de julio de 2017, estableciendo los precios en Bolivianos por mes por concepto de alquiler de espacios para la coubicación, uso de ducto subterráneo y uso de fibra óptica (fojas 266).

12. Con Nota de 28 de agosto de 2017, COSETT Ltda. acusó recibo de la Nota ATT-DTLTIC-N LP 2922/2017, haciendo notar que la ATT no se pronunció sobre el uso de fibra que realiza Telecel S.A. desde el año 2001 y solicitó se determine el procedimiento a seguir en el cobro de los dineros que ambas partes deben a la otra; además solicitó se dé mayor agilidad a las reclamaciones presentadas el 25 de abril sin que hayan sido enmarcadas en el procedimiento legalmente establecido (fojas 319).

13. El 7 de septiembre de 2017, COSETT Ltda. presentó recurso jerárquico contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 91/217, argumentando lo siguiente (fojas 321 a 331):

i) En fecha 25 de abril de 2017, COSETT Ltda., al amparo del artículo 67 del Decreto Supremo N° 27172 Reglamento al Procedimiento Administrativo para el SIRESE, ha presentado 2 reclamaciones por controversia entre operadores contra Telecel S.A., sin resultado alguno hasta la fecha.





ii) En el recurso de revocatoria planteado el 4 de julio de 2017, COSETT Ltda. ha hecho referencia a que existe una excepción al procedimiento informal para solucionar el objeto de la reclamación, señalando que no procede el mismo al existir razones de interés público, las cuales COSETT Ltda. ha hecho notar con claridad y que la Autoridad ha pasado por alto.

iii) En el recurso se hizo notar que en fecha 23 de mayo de 2017, se remitió una Nota solicitando, entre otros puntos, que los antecedentes de las reclamaciones presentadas por COSETT Ltda. sean remitidos a la Dirección Jurídica para dar inicio al procedimiento que manda la ley; solicitud que no fue contestada a la fecha.

iv) Se insistió que el artículo 70 del Decreto Supremo N° 27172 otorga 5 días concluido el avenimiento para que la ATT se pronuncie sobre el rechazo de las reclamaciones o la formulación de cargos, extremo que no ha sucedido hasta la fecha.

v) Cosett Ltda. ha justificado un silencio administrativo negativo por parte de la ATT en la atención de las reclamaciones presentadas, ya que nunca ha existido una convocatoria a reunión de avenimiento por efecto de las reclamaciones, no ha existido la mínima consideración a las razones expuestas sobre el interés público, se ha superado el plazo que brinda la norma para dictar resolución definitiva en el procedimiento de controversia entre operadores sin que exista pronunciamiento expreso, se han generado antecedentes de discriminación habiendo atendido en plazos reducidos el reclamo presentado por "TIGO" por la supuesta deuda que mantienen COSETT Ltda., pero no toma el mismo criterio sobre la deuda de "TIGO" a COSETT Ltda.; La autoridad reguladora a simple solicitud de "TIGO" le amplía 7 días más para que responda sin justificativo legal alguno, reflejando la inclinación del regulador en la controversia con "TIGO".

vi) Respecto a los criterios que contiene la resolución de recurso de revocatoria, se debe señalar que el principio de legalidad exige que todo pronunciamiento de la administración pública deba enmarcarse en el dispositivo normativo generado al efecto, por lo que el instituto del silencio administrativo no tiene por qué estar desarrollado en la normativa, el silencio administrativo no tiene meramente efectos procedimentales pues puede acarrear vulneración de derechos subjetivos, en ninguna parte de la normativa en vigencia, menos en el invocado artículo 34 del Decreto Supremo N° 27172, se acepta el criterio en sentido que la administración pública dé respuesta a las peticiones en un plazo razonable, dicha afirmación implica un abuso de una presunta discrecionalidad y una vulneración al principio de sometimiento pleno a la ley, ya que la Administración pública no resuelve peticiones en plazos razonables, sino en los previstos en la norma, el silencio administrativo negativo no crea un supuesto, pues la desestimación de una petición operada por el transcurso del tiempo, no se define como supuesto, por el contrario, genera efectos jurídicos claros.

vii) No se encuentra en la normativa las causales que señala el regulador que serían situaciones normales para el inicio de un proceso de controversia entre operadores, pues no existen situaciones normales o anormales que se hallen establecidas en la norma.

viii) La Autoridad no es que esté facultada a adoptar medidas para la solución de controversia en el transcurso de quince días, está obligada a hacerlo, pues a la finalización del plazo otorgado por ley la etapa precluye, y de la misma forma que el regulador reconoce, "nos encontramos en una esfera que escapa al simple incumplimiento de plazos, sino al incumplimiento de deberes".

ix) No ha sido posible encontrar sustento a la afirmación del regulador en sentido que el procedimiento de controversia entre operadores tiene inmersos dos tipos de procedimiento, uno informal en que puede incumplirse a discreción los plazos establecidos en la norma y uno formal en que sí se tiene que respetar principios constitucionales, por lo que tal afirmación carece de fundamento legal.

x) El ente regulador confiesa que evidentemente ha incumplido los plazos, pero mantiene que no habría operado el silencio administrativo, basando su posición en tres puntos que son muy discutibles: que no ha existido inactividad por parte de la Administración manifestando que por el hecho de haber llamado a reuniones, cursado notas y otros quedaría demostrado que sí ha existido una atención a las reclamaciones y se contradice cuando cita en el Considerando 5 la jurisprudencia constitucional en la que claramente se sanciona la inactividad y la oportunidad; que la naturaleza y el estado de las reclamaciones por controversia presentadas por COSETT Ltda.





contra Telecel aún no han iniciado el procedimiento formal establecido respecto a ellas, cuando el procedimiento es uno sólo y abarca desde el artículo 67 al 74 del Decreto Supremo N° 27172; y que la falta de pronunciamiento formal o definitivo de esa autoridad no ha superado los seis meses, al respecto se cede el beneficio de la concurrencia de un lapsus calami, pues de tomar por válida tal afirmación se generaría una inseguridad jurídica total en el sector.

14. A través de Auto RJ/AR-078/2017, de 14 de septiembre de 2017, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió y radicó el recurso jerárquico planteado por José Manuel Encinas Caballero, en representación de Cooperativa de Servicios Telefónicos de Tarija Ltda. - COSETT Ltda., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017 de 17 de agosto de 2017 (fojas 333).

**CONSIDERANDO:** que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 034/2018, de 15 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 acepte el recurso jerárquico planteado por José Manuel Encinas Caballero, en representación de Cooperativa de Servicios Telefónicos de Tarija Ltda. - COSETT Ltda., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017 de 17 de agosto de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes y, en consecuencia se la revoque totalmente.

**CONSIDERANDO:** que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 034/2018, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 24 de la Constitución Política del Estado determina que toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario.

2. Ley N° 2341 en el artículo 4, incisos c), j) y k) establece entre otros principios los de sometimiento pleno a la ley: La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso; Principio de eficacia: Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas; y Principio de economía, simplicidad y celeridad: Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias.

3. El artículo 16 de la Ley N° 2341, en los incisos h) e i) señala que en su relación con la Administración Pública, las personas tienen los siguientes derechos: A obtener una respuesta fundada y motivada a las peticiones y solicitudes que formulen; A exigir que las actuaciones se realicen dentro de los términos y plazos del procedimiento.

4. El artículo 17 de la Ley N° 2341 establece que la Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación. Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional.

5. Los párrafos I y II del artículo 21 de la Ley N° 2341 determinan que: I. los términos y plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos se entienden como máximos y son obligatorios para las autoridades administrativas, servidores públicos y los interesados. II. Los términos y plazos comenzarán a correr a partir del día siguiente hábil a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto y concluyen al final de la última hora del día de su vencimiento.

6. El artículo 52, párrafo I de la Ley N° 2341 determina que los procedimientos administrativos, deberán necesariamente concluir con la emisión de una resolución administrativa que declare la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión del administrado, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo III del Artículo 17 de la Ley.

7. El artículo 34 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo aprobado por Decreto Supremo N° 27172 determina que el silencio negativo de la administración resultante de no emitir





pronunciamiento en los plazos establecidos por la normativa vigente con relación a la solicitud, petición o recurso del administrado, interrumpirá los plazos para la interposición de recursos administrativos y acciones contencioso administrativas. El administrado afectado podrá: a) Tener por denegada su solicitud, petición o recurso e interponer en consecuencia el recurso o acción que corresponda o, b) Instar el dictado del acto hasta su emisión, en cuyo caso, los plazos para la interposición de recursos administrativos y acciones judiciales se computarán a partir del día siguiente a su legal notificación, sin perjuicio de la aplicación del régimen de prescripción o caducidad que corresponda.

8. El artículo 203 de la Constitución Política del Estado establece que las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno. En ese marco, cabe considerar que la Sentencia Constitucional N° 0032/2010, de 20 de septiembre de 2010, respecto al silencio administrativo negativo determinó lo siguiente:

#### **(...) III.4. Dogmática de la técnica del silencio administrativo**

En virtud al principio de eficacia disciplinado por el art. 4 inc. j) de la LPA, el ejercicio de toda potestad administrativa, genera para la administración pública en cualquiera de sus niveles, la obligación de emisión de actos administrativos evitando dilaciones indebidas, aspecto plasmado en el art. 17.I de la LPA, razón por la cual, estos actos deben ser pronunciados dentro de los plazos procedimentales establecidos por el "bloque de legalidad" imperante, aspecto que garantiza una tutela administrativa efectiva y brinda seguridad y certeza jurídica al administrado, en esta perspectiva, el Estado Plurinacional de Bolivia, ha incorporado a su ingeniería jurídica la técnica conocida en Derecho Comparado como "silencio administrativo".

(...) se establece que el silencio administrativo negativo es una institución jurídica en virtud de la cual, la ley atribuye efectos jurídicos desestimatorios a la omisión de la administración de emisión de actos administrativos dentro de los plazos vigentes, en este sentido, el tratadista Hutchinson, señala que el silencio administrativo negativo, es una ficción legal de consecuencias esencialmente procesales que facilita al particular afectado la fiscalización y ulterior revisión, administrativa o judicial, de la inactividad administrativa.

Por lo expuesto, se establece que el silencio administrativo negativo o desestimatorio, tiene una doble teleología a saber: a) Dar respuesta a peticiones administrativas en un plazo razonable; y, b) Aperturar un control jurisdiccional ulterior. (...)

#### **III.5. El silencio administrativo y las resoluciones tardías**

Uno de los problemas que genera la técnica del silencio administrativo es precisamente el relacionado con las llamadas resoluciones tardías, en ese contexto, es imperante analizar esta temática a partir de los efectos jurídicos tanto del silencio administrativo negativo como del positivo, tarea que será realizada a continuación.

En efecto, el silencio administrativo negativo, a diferencia del silencio administrativo positivo, no se equipara a un acto administrativo desestimatorio, ya que tiene simplemente efectos procedimentales, en virtud de los cuales se apertura el control administrativo o jurisdiccional posterior para la impugnación de esta presunción desestimatoria, por esta razón, se afirma que esta técnica constituye una ficción legal de efectos puramente procesales, bajo este espectro, se tiene por tanto que la administración pública -sin perjuicio de la responsabilidad emergente del ejercicio de la función pública-, puede emitir las llamadas resoluciones tardías, sin que este acto implique vulnerar la garantía de la competencia de la autoridad que omitió pronunciarse dentro de los plazos procedimentales establecidos por ley, empero, una vez operado el silencio administrativo negativo y en caso de haberse impugnado la presunción de desestimación a la petición del administrado por mora de la administración, la autoridad administrativa que omitió pronunciarse en plazo hábil pierde competencia, por tanto solamente en este supuesto, ya no podría emitir acto administrativo alguno. (...)

#### **III.6. Ingeniería normativa del silencio administrativo en el Estado Plurinacional de Bolivia**

Una vez desarrollada toda la dogmática del silencio administrativo tanto en su faceta negativa como positiva, corresponde ahora precisar su regulación en el bloque de Legalidad Administrativa del Estado Plurinacional de Bolivia, en ese contexto, en principio, es imperante invocar el art. 17.III de la LPA, cuyo contenido reza lo siguiente: "Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional"; en consecuencia, a partir del contenido de esta disposición, se establece que en el Estado Plurinacional de Bolivia, se regula como regla general la técnica del silencio administrativo negativo con los efectos y características





descritas en el Fundamento Jurídico III.4 de la presente Sentencia (...)

**9.** Una vez referidos los mencionados antecedentes y la normativa aplicable, corresponde efectuar el análisis de los argumentos planteados por José Manuel Encinas Caballero, en representación de la Cooperativa de Servicios Telefónicos de Tarija Ltda. - COSETT Ltda., en su recurso jerárquico. Así, en cuanto a que: *en fecha 25 de abril de 2017, COSETT Ltda., al amparo del artículo 67 del Decreto Supremo N° 27172 Reglamento al Procedimiento Administrativo para el SIRESE, ha presentado 2 reclamaciones por controversia entre operadores contra Telecel S.A., sin resultado alguno hasta la fecha; se debe observar de los antecedentes cursantes en el expediente que cursan dos Notas ATT-DTLTIC-N LP 1738/2017, ATT-DTLTIC-N LP 1739/2017, de 31 de mayo de 2017 sin sello de recepción por parte de COSETT Ltda., en las que señalan respecto a la controversia entre operadores presentada por COSETT Ltda. que la ATT estaba a la espera del pronunciamiento de Telecel S.A. sobre la reclamación presentada, luego evaluaría la documentación requerida a Telecel S.A. con el fin de contar con mayores insumos y emitir un pronunciamiento. Sin embargo, a la fecha no existe un pronunciamiento expreso de la ATT respecto a las reclamaciones por controversia entre operadores presentadas por COSETT Ltda. contra Telecel S.A., conforme lo dispone el procedimiento establecido en los artículos 67 al 74 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, al no haber una constancia escrita sobre la solución alcanzada dentro de los primeros 15 días de presentada la reclamación, la formulación de cargos contra Telecel S.A. o el rechazo de la reclamación por ser manifiestamente infundada o por no corresponder a la competencia de la ATT, por lo que no se tiene una resolución que resuelva las reclamaciones.*

**10.** Respecto al argumento que señala que *en el recurso de revocatoria planteado el 4 de julio de 2017, COSETT Ltda. ha hecho referencia a que existe una excepción al procedimiento informal para solucionar el objeto de la reclamación, señalando que no procede el mismo al existir razones de interés público, las cuales COSETT Ltda. ha hecho notar con claridad y que la Autoridad ha pasado por alto; corresponde observar que del contenido de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017 la ATT no emitió pronunciamiento respecto a la concurrencia o no de razones de interés público, incumpliendo lo determinado por el párrafo II del artículo 63 de la Ley N° 2341 y el párrafo I del artículo 8 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 y, en consecuencia, afectando la fundamentación de la resolución.*

**11.** En relación al argumento que manifiesta que *en el recurso se hizo notar que en fecha 23 de mayo de 2017, se remitió una Nota solicitando, entre otros puntos, que los antecedentes de las reclamaciones presentadas por COSETT Ltda. sean remitidos a la Dirección Jurídica para dar inicio al procedimiento que manda la ley, pero la solicitud que no fue contestada a la fecha; de la revisión de antecedentes, cabe observar que si bien COSETT Ltda. instó a la autoridad regulatoria a emitir un pronunciamiento respecto a la controversia entre operadores, la ATT no emitió contestación alguna hasta la fecha, configurándose el silencio administrativo el 4 de julio de 2017 con la presentación del recurso de revocatoria por silencio administrativo, conforme lo dispone el artículo 34 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172.*

**12.** Respecto a que *se insistió que el artículo 70 del Decreto Supremo N° 27172 otorga 5 días concluido el avenimiento para que la ATT se pronuncie sobre el rechazo de las reclamaciones o la formulación de cargos, extremo que no ha sucedido hasta la fecha; cabe tener presente que la ATT reconoció expresamente en la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017 que los plazos establecidos en la norma fueron incumplidos. En ese sentido, se incumplieron los plazos del párrafo I del artículo 69 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 27172 al no haber emitido pronunciamiento alguno respecto al procedimiento informal que se pretendía aplicar, (el cual se infiere por las convocatorias a reuniones), es decir, no se pronunció dentro de los 15 días de recibidas las reclamaciones el 25 de abril de 2017 hasta el 17 de mayo de 2017 sobre una solución o la imposibilidad de lograr la misma, fuera del procedimiento sancionador correspondiente; no emitió la correspondiente formulación de cargos hasta el 24 de mayo de 2017 al no ser una reclamación manifiestamente infundada según se observa de las conclusiones de las reuniones; y a pesar de que mediante Nota de 23 de mayo de 2017, COSETT Ltda. instó a la ATT a emitir un pronunciamiento, la ATT de forma arbitraria y sin respaldo legal alguno, mediante Notas ATT-DTLTIC-N LP 1738/2017 y ATT-DTLTIC-N LP 1739/2017, dilató el procedimiento, verificándose así el incumplimiento de plazos y la obligación de emitir un pronunciamiento expreso sobre la petición de COSETT Ltda., más aún cuando hasta la fecha no ha emitido ningún pronunciamiento.*





**13.** Acerca de que *Cosett Ltda.* ha justificado un silencio administrativo negativo por parte de la ATT en la atención de las reclamaciones presentadas, ya que nunca ha existido una convocatoria a reunión de avenimiento por efecto de las reclamaciones, no ha existido la mínima consideración a las razones expuestas sobre el interés público, se ha superado el plazo que brinda la norma para dictar resolución definitiva en el procedimiento de controversia entre operadores sin que exista pronunciamiento expreso, se han generado antecedentes de discriminación habiendo atendido en plazos reducidos el reclamo presentado por "TIGO" por la supuesta deuda que mantienen COSETT Ltda., pero no toma el mismo criterio sobre la deuda de "TIGO" a COSETT Ltda.; la autoridad reguladora a simple solicitud de "TIGO" le amplía 7 días más para que responda sin justificativo legal alguno, reflejando la inclinación del regulador en la controversia con "TIGO"; corresponde señalar que es evidente la configuración del silencio administrativo de parte de la ATT respecto de la reclamaciones presentadas por controversia entre operadores, toda vez que además de haber incumplido los plazos expresamente establecidos para este procedimiento en los artículo 69 al 74 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, y a pesar de que COSETT Ltda. instó a la ATT a emitir un pronunciamiento hasta la fecha no se ha emitido ninguno, configurándose el silencio administrativo negativo el 4 de julio de 2017, con la presentación del recurso de revocatoria por silencio administrativo negativo, conforme se tiene desarrollada esta figura jurídica en la jurisprudencia constitucional, entre otras, en las Sentencias Constitucionales 0032/2010, de 20 de septiembre y 0638/2011-R, de 3 de mayo.

**14.** En relación al argumento que objeta los criterios que contiene la resolución de recurso de revocatoria en el considerando 5, señalando que el principio de legalidad exige que todo pronunciamiento de la administración pública deba enmarcarse en el dispositivo normativo generado al efecto, por lo que el instituto del silencio administrativo no tiene por qué estar desarrollado en la normativa, el silencio administrativo no tiene meramente efectos procedimentales pues puede acarrear vulneración de derechos subjetivos, en ninguna parte de la normativa en vigencia, menos en el invocado artículo 34 del Decreto Supremo N° 27172, se acepta el criterio en sentido que la administración pública dé respuesta a las peticiones en un plazo razonable, dicha afirmación implica un abuso de una presunta discrecionalidad y una vulneración al principio de sometimiento pleno a la ley, ya que la Administración pública no resuelve peticiones en plazos razonables, sino en los previstos en la norma, el silencio administrativo negativo no crea un supuesto, pues la desestimación de una petición operada por el transcurso del tiempo, no se define como supuesto, por el contrario, genera efectos jurídicos claros; es necesario señalar que la interpretación de la ATT expuesta en el Considerando 5 de la Resolución de Revocatoria no refleja ni describe de forma correcta lo establecido en la jurisprudencia constitucional sobre lo que es y cómo se configura el silencio administrativo negativo, por lo que la conclusión que "(...) el silencio administrativo recae sobre una decisión definitiva denegatoria, es decir, una resolución administrativa de desestimación (...)" es equivocada, toda vez que el silencio administrativo es una figura jurídica que regula los efectos de la falta de respuesta al peticionante en los plazos establecidos normativamente y busca precautelar los derechos e intereses de los administrados, dando pie a la vía de impugnación al haber sido negada su petición por la vía del silencio administrativo negativo, de tal modo que su pretensión no quede en estado de incertidumbre o irresolución. Cabe destacar que el silencio administrativo no implica la satisfacción del derecho de petición del administrado, al no existir una respuesta formal y motivada por la omisión de la autoridad administrativa, como lo ha afirmado la jurisprudencia nacional en la Sentencia Constitucional 0299/2006-R, de 29 de marzo de 2009.

En este sentido, en tanto el silencio administrativo no sea invocado por las partes en el procedimiento, la obligación legal de la autoridad administrativa de emitir pronunciamiento escrito, debidamente motivado y que resuelva el fondo del asunto peticionado se mantiene vigente y se entiende que el interesado está a la espera de dicho pronunciamiento.

Por lo tanto, al no estar la interpretación sobre el silencio administrativo conforme a lo determinado por las normas, implica que el fundamento y motivación de la resolución se encuentran afectados, al basar la decisión asumida en una premisa equivocada, siendo la desestimación del recurso errónea.

**15.** Respecto a que *no se encuentra en la normativa las causales que señala el regulador que serían situaciones normales para el inicio de un proceso de controversia entre operadores, pues*





no existen situaciones normales o anormales que se hallen establecidas en la norma; cabe aceptar el argumento de COSETT Ltda., siendo una apreciación sin sustento alguno por parte de la ATT.

**16.** Respecto al argumento que cuestiona el fundamento expuesto en el Considerando 6 de la Resolución Revocatoria, en sentido de que *la Autoridad no es que esté facultada a adoptar medidas para la solución de controversia en el transcurso de quince días, está obligada a hacerlo, pues a la finalización del plazo otorgado por ley la etapa precluye, como lo reconoce la autoridad y por lo tanto, “nos encontramos en una esfera que escapa al simple incumplimiento de plazos, sino al incumplimiento de deberes”*; corresponde señalar que el artículo 69 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 sí establece una atribución facultativa y no determina un deber hacia la administración de adoptar las medidas para solucionar la reclamación antes del inicio del proceso sancionador, toda vez que la ATT podrá omitir dicha etapa y formular cargos o rechazar la reclamación dentro de los 5 días siguientes de recibida la misma; sin embargo, de tomarse la decisión de asumir medidas para resolver la reclamación antes de formular cargos, los 15 días previos al inicio del proceso sancionador son un plazo máximo obligatorio para la Administración por lo que no es posible su ampliación, máxime si el reclamante presentó los indicios suficientes para sustentar la reclamación, de conformidad al artículo 68 del reglamento señalado, y una vez iniciado el procedimiento sancionador, podrá abrirse un término de prueba para la recepción de pruebas adicionales.

Por otra parte, en cuanto al incumplimiento de plazos, corresponde considerar que el parágrafo IV del artículo 17 de la Ley N° 2341 determina que la autoridad o servidor público que en el plazo determinado para el efecto, no dictare resolución expresa que resuelva los procedimientos regulados por la presente Ley, podrá ser objeto de la aplicación del régimen de responsabilidad por la función pública, conforme a lo previsto en la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones reglamentarias; por lo que, no siendo ésta la vía para establecer las posibles responsabilidades por las omisiones en este caso, es necesario requerir a la ATT los informes correspondientes al respecto a fin de asumir las medidas que correspondan por una vía distinta, tomando en cuenta que este aspecto también fue considerado en la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017.

**17.** Respecto a que *no ha sido posible encontrar sustento a la afirmación del regulador en sentido que el procedimiento de controversia entre operadores tiene inmersos dos tipos de procedimiento, uno informal en que puede incumplirse a discreción los plazos establecidos en la norma y uno formal en que sí se tiene que respetar principios constitucionales, por lo que tal afirmación carece de fundamento legal*; es necesario considerar que, conforme está descrito el procedimiento, éste puede tener dos fases, ya que en los primeros 15 días la ATT sujetándose a un procedimiento informal, refiriéndose al avenimiento o a un proceso conciliatorio, según se tiene del contenido del parágrafo II del artículo 69 señalado, podrá adoptar todas las medidas que considere convenientes para solucionar la reclamación antes de formular cargos, caso contrario se inicia el procedimiento sancionador con la formulación de cargos correspondiente. En ambas fases, el cumplimiento de formalidades por parte de la ATT, como el cumplimiento de plazos es obligatorio por mandato del artículo 21 de la Ley N° 2341, por lo que la interpretación expuesta por la ATT en relación al procedimiento para la reclamación por controversia entre operadores en el punto 2 del considerando 6 de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017 carece de todo sustento normativo.

**18.** Respecto a que *el ente regulador confiesa que evidentemente ha incumplido los plazos, pero mantiene que no habría operado el silencio administrativo, basando su posición en tres puntos que son muy discutibles: que no ha existido inactividad por parte de la Administración manifestando que por el hecho de haber llamado a reuniones, cursado notas y otros quedaría demostrado que sí ha existido una atención a las reclamaciones y se contradice cuando cita en el Considerando 5 la jurisprudencia constitucional en la que claramente se sanciona la inactividad y la oportunidad; que la naturaleza y el estado de las reclamaciones por controversia presentadas por COSETT Ltda. contra Telecel aún no han iniciado el procedimiento formal establecido respecto a ellas, cuando el procedimiento es uno sólo y abarca desde el artículo 67 al 74 del Decreto Supremo N° 27172; y que la falta de pronunciamiento formal o definitivo de esa autoridad no ha superado los seis meses, al respecto se cede el beneficio de la concurrencia de un lapsus calami, pues de tomar por válida tal afirmación se generaría una inseguridad jurídica total en el sector*; corresponde considerar lo expuesto en los puntos precedentes en sentido de que la fundamentación y





conclusiones expuestas por la ATT no corresponden a lo establecido por las normas y los antecedentes del caso, habiendo quedado evidenciado que sí operó el silencio administrativo negativo, toda vez que ninguna de las actuaciones realizadas por la ATT concluyeron con la emisión de un pronunciamiento conforme lo dispone el procedimiento. Asimismo, cabe observar que en la interpretación respecto al plazo máximo de 6 meses para dictar resolución, la ATT no ha considerado la salvedad establecida en el mismo párrafo II del artículo 17 de la Ley N° 2341, en sentido de que ese plazo es aplicable únicamente si no se ha establecido un plazo distinto, omitiendo considerar los plazos determinados en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172. Por lo tanto, es evidente que la fundamentación de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 91/2017 no es correcta.

**19.** En ese marco, toda vez que además de haberse producido el silencio administrativo en instancia y que la resolución del recurso de revocatoria carece de todo fundamento jurídico y fáctico, considerando que por mandato constitucional en el artículo 24, así como por la Ley de Procedimiento Administrativo (artículos 16 y 52), los administrados tienen derecho a recibir de parte de la Administración una contestación debidamente motivada y fundamentada sobre sus peticiones; corresponde considerar que el derecho de petición de COSETT Ltda. no ha sido satisfecho por la ATT hasta la fecha respecto a las reclamaciones por controversia entre operadores presentada contra Telecel S.A. Considerando que la resolución de dichas controversias corresponde a las atribuciones de la autoridad reguladora, por lo que este Ministerio no puede emitir pronunciamiento de fondo al respecto, corresponde que la mencionada autoridad emita una contestación pertinente, debidamente motivada y fundamentada en el plazo máximo de cinco días, conforme lo establece el procedimiento establecido en los artículos 61 al 74 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172.

**20.** Por consiguiente, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y el inciso b) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde aceptar el recurso jerárquico planteado por José Manuel Encinas Caballero, en representación de la Cooperativa de Servicios Telefónicos de Tarija Ltda. - COSETT Ltda., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017 de 17 de agosto de 2017, revocándola en todas sus partes.

**POR TANTO:**

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

**RESUELVE:**

**Primero.-** Aceptar el recurso jerárquico planteado por José Manuel Encinas Caballero, en representación de la Cooperativa de Servicios Telefónicos de Tarija Ltda. - COSETT Ltda., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 91/2017 de 17 de agosto de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, revocándola en todas sus partes y en su mérito, revocar la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE TR LP 93/2017, de 20 de abril de 2017.

**Segundo.-** Instruir a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes emitir un pronunciamiento sobre las reclamaciones por controversia entre operadores presentadas por COSETT Ltda., con base en los criterios de adecuación a derecho expuestos en la presente resolución, en el plazo máximo de cinco días a partir del día siguiente de la notificación con la presente resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172.

**TERCERO.-** Instruir a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes remitir un informe, en el plazo máximo de diez días hábiles administrativos a partir del día siguiente de la notificación con la presente resolución, respecto a las medidas internas asumidas en relación al incumplimiento de plazos en la atención de la petición presentada por la Cooperativa de Servicios Telefónicos de Tarija Ltda. - COSETT Ltda. sobre las reclamaciones por controversia entre operadores contra Telecel S.A.

Comuníquese, regístrese y archívese.

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