



## RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 093

La Paz, 14 MAR. 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 78/2017 de 21 de julio 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 348/2015 de 6 de julio de 2015, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes formuló cargos contra de la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM por el presunto incumplimiento de lo establecido en 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, respecto a la obligación de registro y respuesta expresa de una reclamación directa, infracción prevista en el artículo 37 de las Normas para la Regulación de los Servicios Aeronáuticos y Servicios Aeroportuarios aprobadas por el Decreto Supremo N° 24718 de 22 de junio de 1997 y corrió en traslado al operador para que presente sus descargos en el plazo de 10 días (fojas 14 a 18).

2. A través de Nota AS.JUR.DGTAM. N° 358/15 de fecha 9 de octubre de 2015, Julio Cesar Villarroel Camacho, en representación de la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, contestó al Auto ATT-DJ-A TR LP 348/2015 presentando descargos, señalado que presentaron notas a la ATT solicitando que las reclamaciones administrativas sean notificadas en oficinas del TAM (fojas 20).

3. El 22 de mayo de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dictó la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 47/2017 que resolvió: declarar probados los cargos formulados contra la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, por la comisión de la infracción establecida en el artículo 37 de las Normas para la Regulación de los Servicios Aeronáuticos y Servicios Aeroportuarios aprobadas por el Decreto Supremo N° 24718, por el incumplimiento de lo establecido en el numeral 13 de la "RAR 133/09" (sic) y los incisos a) y b) del resuelve segundo de la "RAR 14/14" (sic), al no haber atendido las reclamaciones canalizadas a través del "sistema RIPAT" (sic) durante el mes de marzo de la gestión 2015, no haber comunicado a la ATT el número de registro asignado a cada una de ellas ni haber brindado información sobre la procedencia o improcedencia de las mismas, dentro del plazo establecido para el efecto; tal determinación fue asumida en consideración a lo siguiente (fojas 52 a 57):

i) Respecto a lo señalado por el operador, cabe aclarar que las reclamaciones a las que refiere en su nota no son administrativas, son reclamaciones directas realizadas por diferentes usuarios que presuntamente no recibieron un servicio eficiente, ante lo cual está por demás aclarar que dichos reclamos deben ser de conocimiento del operador, toda vez que la atención, respuesta, solución, restitución o por último rechazo de una reclamación directa es de única y exclusiva responsabilidad del mismo, ante la obligatoriedad de brindar atención a sus usuarios afectados.

ii) El cumplimiento a la normativa es de carácter general y obligatorio, en el caso de la "RAR 14/14" (sic) ésta fue puesta en conocimiento de todos los operadores de transporte aéreo, a través de la notificación por edicto realizada en el periódico de circulación nacional "El Cambio" en fecha 3 de diciembre de 2014, por lo que el operador, en primer lugar, no puede negar desconocimiento o indefensión, todas vez que esta disposición fue de conocimiento general a través de éste medio de prensa escrito cumpliendo con lo establecido en el "inciso i) artículo 9 del Reglamento" (sic).

iii) El operador no puede justificar la inaplicabilidad de esta normativa indicando que pidió a través de notas que las reclamaciones le sean notificadas en sus oficinas, pretendiendo que la Autoridad Regulatoria tenga que adoptar un mecanismo diferente, exclusivo y apartado de la normativa a capricho del operador.





iv) El operador ya tenía conocimiento de la obligatoriedad de utilización del sistema RIPAT, tal como lo establece en sus propias notas de descargo, su personal estuvo siendo capacitado para la atención de las reclamaciones mediante este sistema, los reclamos son posteriores a marzo de 2015 y en consecuencia a la capacitación del personal del operador, lo cual claramente deja en evidencia que existió una negligencia en la atención de reclamaciones, alegando una serie de excusas con la finalidad de dejar sin atención los reclamos generados por usuarios afectados.

4. Mediante memorial de 6 de junio 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 47/2017, argumentando lo siguiente (fojas 59 a 60):

i) La ATT hace conocer a TAM reclamaciones que supuestamente no tendrían respuesta alguna, de la revisión exhaustiva de dichas reclamaciones se evidencia que todas fueron por la vía electrónica y que nunca se realizó la reclamación directa, 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, fueron 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 21 de julio de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dictó la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 78/2017 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 47/2017, de acuerdo a los siguientes fundamentos (fojas 66 a 63):

i) El operador conocía de la obligatoriedad de la utilización del sistema RIPAT, así como del carácter general y obligatorio de las instrucciones establecidas en la Resolución Administrativa ATT-DJ-RA LP 14/2016 de 25 de noviembre de 2014, la cual fue publicada en el periódico "El Cambio" en fecha 3 de diciembre de 2014, habiéndose establecido que una reclamación presentada al portal web denominado mireclamo.bo debe ser considerada y tramitada como reclamación directa.

ii) El legislador delimita la figura de la caducidad a 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, figura que no guarda relación de ningún tipo con el caso tratado, pues la reclamación directa y la posible posterior reclamación administrativa son derechos subjetivos atinentes a la personalidad del usuario, los cuales no necesitan ser otorgados por el ente regulador mediante un proceso ya que se encuentran consagrados en la Constitución y las leyes, "más bien resulta siendo de manera contraria" (sic), ya que el usuario al ejercer estos derechos impulsa la tramitación de los procesos de reclamación, el primero bajo competencia interna del operador, mientras el segundo se lo tramita bajo competencia y atribuciones de la entidad regulatoria.

No es admisible la pretendida aplicación de la figura de la caducidad, ya que el fondo del proceso de instancia trata del incumplimiento del operador en la atención de las reclamaciones canalizadas por el sistema RIPAT, así como por no haber informado a la ATT sobre el número asignado a estas, ni sobre la decisión adoptada al respecto, consecuentemente, la citada pretendida pretensión no tiene asidero legal alguno, ni siquiera lógico toda vez que nunca se trató sobre la pertinencia de la interposición de las reclamaciones directas, menos de supuestas reclamaciones administrativas que no cursan ni siquiera en antecedentes.

6. El 8 de agosto 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 78/2017, reiterando sus argumentos respecto la invocación de caducidad y la falta de conocimiento de las reclamaciones, que fueron expuestos en el recurso de revocatoria interpuesto contra la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 47/2017 y añadiendo lo siguiente (fojas 70 a 68):

i) 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.

ii) Mediante "Resoluciones Sancionatorias AUTO-DJ-RA S-TR LP 289, 47, 294" (sic) la ATT hace referencia a infracciones que se habrían realizado en la gestión 2015 en los meses de enero, febrero, marzo, sin embargo se sigue emitiendo Resoluciones Sancionatorias" (sic) con respecto a infracciones que se habrían realizado en la gestión 2015, conforme a lo establecido en el párrafo II del artículo 117 de la "CPE" (sic), nadie será procesado ni condenado más de una vez por el mismo hecho, en este entendido la ATT sanciona a la empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM por la misma infracción reiteradas veces.

7. A través de Auto RJ/AR-65/2017 de 15 de agosto 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 78/2017 de 21 de julio de 2017 (fojas 72).

**CONSIDERANDO:** Que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 159/2018 de 12 de marzo 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 78/2017 de 21 de julio 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° 159/2018, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El párrafo 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. El párrafo I. del artículo 35 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo dispone que son nulos de pleno derecho los actos administrativos en los casos siguientes: a) los que hubiesen sido dictados por autoridad administrativa sin competencia por razón de la materia o del territorio; b) los que carezcan de objeto o el mismo sea ilícito o imposible; c) los que hubiesen sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; d) los que sean contrarios a la Constitución Política del Estado; y, e) cualquier otro establecido expresamente por ley.

3. Por su parte, el párrafo II del artículo 35 de la mencionada ley establece que las nulidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la referida Ley.

4. 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.

5. El artículo 79 de 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...*".





6. El artículo 35 del Reglamento de la Ley N° 2341 Ley de Procedimiento Administrativo, para el Sistema de Regulación Sectorial SIRESE, aprobado por Decreto Supremo N° 27172 de fecha 15 de septiembre de 2013, establece que 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.

7. Una vez expuestos los antecedentes y el marco normativo aplicable al caso, corresponde analizar los argumentos señalados por el recurrente, en cuanto a que argumento que: *“la ATT hace conocer a TAM reclamaciones que supuestamente no tendrían respuesta alguna, de la revisión exhaustiva de dichas reclamaciones se evidencia que todas fueron por la vía electrónica y que nunca se realizó la reclamación directa, 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, fueron 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”*; corresponde considerar el análisis de la ATT en el que expresamente señala que: *“el operador conocía de la obligatoriedad de la utilización del sistema RIPAT, así como del carácter general y obligatorio de las instrucciones establecidas en la Resolución Administrativa ATT-DJ-RA LP 14/2016 de 25 de noviembre de 2014, la cual fue publicada en el periódico “El Cambio” en fecha 3 de diciembre de 2014, habiéndose establecido que una reclamación presentada al portal web denominado mireclamo.bo debe ser considerada y tramitada como reclamación 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 concordante con lo señalado por el párrafo I del artículo del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 27172, que puntalmente dispone que las resoluciones de alcance general producirán sus efectos a partir del día siguiente al de su publicación en un órgano de prensa de amplia circulación nacional, por tanto, el argumento carece de todo sustento.

8. 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° 234, es decir que este proceso debió iniciarse dentro de los plazos establecidos en el referido artículo”*; al respecto corresponde aclarar lo siguiente:

i) De acuerdo a la jurisprudencia, 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 (el resaltado es nuestro), por lo que se infiere que en el presente proceso se inició con el Auto ATT-DJ-A TR LP 348/2015 de 6 de julio de 2015, notificado el 10 de julio de 2015.

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 27 de enero de 2015, debido a que es el momento a partir del cual el operador incumplió el plazo de contestación a la reclamación directa determinado en la Resolución Administrativa Regulatoria 133/09 por no contestar a los usuarios en el plazo máximo establecido para el efecto, por lo cual hasta el 10 de julio de 2015, fecha en que se notificó a TAM con el Auto ATT-DJ-A TR LP 348/2015 de 6 de julio de 2015 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 11 de julio de 2015, fecha en la cual la Autoridad Regulatoria debió continuar con el proceso sancionador, pero que recién en fecha 22 de mayo de 2017 se emitió la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 47/2017, notificada el 26 de mayo de 2017, es decir, la Autoridad tardó un año, once meses y 15 días en emitir la resolución sancionatoria, sin embargo, tampoco se cumple con el plazo señalado en el artículo 79 de la Ley N° 2341.

9. Con relación a la caducidad de los procedimientos, de acuerdo a lo expuesto por el recurrente; *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; es prudente tener presente que la caducidad conforme lo establece el artículo 35 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 27172, es una forma de terminación de los procedimientos administrativos 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, y no como en caso de autos para procedimientos sancionatorios, que son sanciones que se imponen a las personas, en este caso al operador, por acciones u omisiones que generen alguna deficiencia en la prestación del servicio, importes indebidos, la reparación o reposición de algún derecho. En este sentido, lo señalado por la ATT es correcto, interpretando adecuadamente la normativa al presente caso.*

10. Respecto a que: *"Mediante "Resoluciones Sancionatorias AUTO-DJ-RA S-TR LP 289, 47, 294" (sic) la ATT hace referencia a infracciones que se habrían realizado en la gestión 2015 en los meses de enero, febrero, marzo, sin embargo se sigue emitiendo Resoluciones Sancionatorias" (sic) con respecto a infracciones que se habrían realizado en la gestión 2015, conforme a lo establecido en el parágrafo II del artículo 117 de la "CPE" (sic), nadie será*



procesado ni condenado más de una vez por el mismo hecho, en este entendido la ATT sanciona a la empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM por la misma infracción reiteradas veces"; es necesario precisar que esta instancia conforme a los datos del proceso y la normativa vigente, no puede pronunciarse, en razón a que es un argumento que 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, más aun si no se precisa ni se adjuntan dichos documentos o procesos para la verificación correspondiente.

11. En relación a la solicitud de aplicación de "Reglas de Analogía" expuesta por el memorial de 11 de diciembre de 2017; es necesario señalar que en el ámbito administrativo sancionador no corresponde la aplicación de las reglas aludidas, menos si el recurrente no ha expuesto cuales serían las circunstancias o hechos similares que pretende sean analizados y toda vez que está prohibida la analogía en los procesos sancionadores, conforme lo establece la jurisprudencia nacional; por lo tanto, al ser la solicitud inadecuada no corresponde emitir mayor pronunciamiento.

12. En consideración a lo expuesto, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y del inciso c) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 corresponde rechazar el recurso jerárquico planteado por 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 78/2017 de 21 de julio 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 la Empresa Pública Transporte Aéreo Militar TAM, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 78/2017 de 21 de julio 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

