



RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº **141**

La Paz, **20 ABR. 2018**

VISTOS: El recurso jerárquico interpuesto por Miguel Ángel Castillo Batallanes, en representación de Puma Bus S.R.L., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 134/2017 de 16 de noviembre 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. En fecha 6 de enero de 2017, Sonia Beatriz Loza Charcas presentó reclamación directa N° 20/17, ante Puma Bus S.R.L., señalado que *"el bus no contaba con reemplazo de chofer, no había azafata, comida una al día, el chofer no contaba con licencia vigente, no tenía la inspección autorizada por Argentina, falló la batería, se rompió correa, se pinchó la llanta, freno de mano"* (sic).

2. El operador no respondió a la reclamación presentada, consecuentemente la usuaria el 16 de enero de 2017, presentó su reclamación administrativa, reiterando lo manifestado en la reclamación directa y señaló que: *"en vista que la empresa tuvo un mal servicio aclarado anteriormente, por todas las deficiencias, el viaje duro 5 días con daños y perjuicios a nuestras personas, pido se me devuelva todos los gastos realizados en el transcurso y los pasajes cancelados, caso contrario seguiré con una demanda penal ya que nuestras vidas corrían peligro y no había ningún seguro que cubra algún daño ya que el chofer no tenía la licencia de conducir, es un delito penal"* (sic) (fojas 3).

3. Mediante Auto de Formulación de Cargos ATT-DJ-A-ODE-TR LP 122/2017 de 13 de abril de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes formuló cargos contra Puma – Bus S.R.L. por la presunta comisión de las infracciones establecidas en los numerales 1, 4 y 5 del inciso a) del artículo 2 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT), por presuntamente prestar servicio de transporte internacional terrestre sin estar autorizado, no poseer seguros vigentes y no prestar asistencia a la usuaria en la interrupción del viaje; por la presunta comisión de las infracciones establecidas en el numeral 2, 6 y 8 del inciso a) del artículo 3 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del ATIT, por presuntamente efectuar transporte sin tener acreditado representante legal, efectuar transporte en vehículos no habilitados y sin poseer los documentos de transporte; por la presunta comisión de la infracción establecida en el numeral 4, inciso a) del artículo 4 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del ATIT, por no proceder a la devolución total del importe abonado; por la presunta comisión de la infracción establecida en el numeral 4, inciso a) del artículo 5 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del ATIT, por presuntamente no contar con un sistema de atención de reclamos en oficina de venta de pasajes o en terminales y corrió en traslado al operador para que presente sus descargos en el plazo de siete días (fojas 18 a 21).

4. A través de memorial de fecha 25 de junio de 2017, Miguel Ángel Castillo Batallanes, en representación de Puma – Bus S.R.L., contestó al Auto ATT-DJ-A TR LP 122/2017 presentando descargos (fojas 52 a 53).

5. El 14 de septiembre de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dictó la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 170/2017 que resolvió declarar probados los cargos formulados contra Puma – Bus S.R.L., por la comisión de las siguientes infracciones: no prestar asistencia a la usuaria en la interrupción del viaje, contenida en el numeral 5 del inciso a) del artículo 2 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones de la ATIT, no proceder a la devolución parcial del importe abonado por la usuaria por la interrupción del viaje, contenida en el numeral 4 del inciso a) del artículo 4 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones de la ATIT, no contar con un sistema de atención de reclamos en oficina de venta de pasajes o en terminales, contenida en el numeral 4 del inciso a) del artículo 5 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del ATIT; asimismo, resolvió declarar infundadas las siguientes





infracciones: prestar servicio de transporte internacional terrestre sin estar autorizado y no poseer seguros vigentes, contenida en los numerales 1 y 4 del inciso a) del artículo 2 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del ATIT, efectuar transporte sin tener acreditado representante legal, efectuar transporte con vehículos no habilitados y por ejecutar transporte sin poseer los documentos de transporte, contenida en el numeral 2, 6 y 8 del inciso a) del artículo 3 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del ATIT; sancionando a Puma – Bus S.R.L con una multa total de USD5200.- (Cinco Mil doscientos 00/100 Dólares Estadounidenses) e instruyéndose que Puma – Bus S.R.L. efectúe la reposición del monto cancelado por el valor del pasaje no utilizado que asciende a la suma de 3.500.- (Tres mil quinientos 00/100 Pesos Argentinos), ambos a ser pagados al tipo de cambio en moneda nacional (fojas 62 a 69).

6. Mediante memorial presentado el 5 de octubre de 2017, Miguel Ángel Castillo Batallas en representación de Puma – Bus S.R.L., planteó recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 170/2017, argumentando lo siguiente (fojas 71 a 74):

i) La ATT debió formular cargos contra Puma – Bus S.R.L., considerando el petitorio de la reclamante, quien demanda la restitución de los gastos realizados y no así el inicio de una investigación contra la empresa por una amplia gama de infracciones tipificadas de oficio por el regulador, que en todo caso, obedecen a un procedimiento distinto al de la reclamación administrativa, hecho que produce indefensión, genera confusión de procedimientos en la naturaleza de la reclamación y de su propio objeto, que debe ser claro y preciso, actuando la ATT de forma ultra petita, forzando la reclamación de la usuaria para iniciar una investigación en contra de Puma – Bus S.R.L.

ii) En el caso no admitido que la ATT podía iniciar un proceso sancionador contra Puma – Bus S.R.L., tomando como base la reclamación administrativa seguida por la señora Sonia Loza, debía necesariamente aplicar un criterio de gradualidad en las sanciones, aunque la ATIT disponga que ante determinadas infracciones se pueden aplicar sanciones pecuniarias, debiendo considerar que en todos los años en que Puma – Bus S.R.L. presta servicios en Bolivia, es la primera vez que se le inició un proceso administrativo, correspondiendo que se le aplique una sanción de apercibimiento y no así una multa pecuniaria, como erróneamente ocurrió en el presente caso.

7. El 16 de noviembre de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dictó la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 134/2017 que resolvió aceptar el recurso interpuesto por Miguel Ángel Castillo Batallanes en representación legal de la empresa Puma Bus S.R.L., en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 170/2017 de 14 de septiembre de 2017 y rectificar la resolución recurrida subsanando el error material inmerso en el punto resolutive noveno, reemplazando el texto de acuerdo al siguiente detalle: “...en virtud a lo dispuesto en el punto resolutive quinto precedente, sancionar a Puma – Bus S.R.L. con multa de UDS200.- (Doscientos 00/100 Dólares Estadounidenses) en conformidad a lo establecido en el artículo 6 del ATIT, al tipo de cambio en moneda nacional, de acuerdo a lo señalado en el artículo 11 del ATIT; monto de dinero que deberá ser depositado en la cuenta de la ATT – Multas 1-6866567 del Banco Unión S.A. en el plazo máximo de diez (10) días hábiles administrativos a partir del día siguiente de la notificación con la presente Resolución...”; manteniendo firme y subsistente la Resolución Administrativa Regulatoria impugnada en el resto de su tenor, que no fue rectificado por el punto anterior, de acuerdo a los siguientes fundamentos (fojas 78 a 84):

i) Cuando la falta en la que incurrió el operador se encuentra tipificada y su sanción esté prevista en la normativa específica aplicable al caso, el regulador tiene la obligación, atribución y competencia de sancionar esta conducta en cumplimiento a lo establecido en el inciso c) del parágrafo II del artículo 65 del “Reglamento” (sic).

ii) La reclamación administrativa tiene por finalidad la inmediata restitución del derecho vulnerado a los usuarios y consumidores, sin embargo, el artículo 50 de la “Ley N° 452” (sic) señala que los proveedores serán responsables por la vulneración de los derechos y garantías de los usuarios y los consumidores establecidos en la precitada norma y las normas específicas, emergiendo la responsabilidad de orden restaurador, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o



penal que corresponda. En este sentido, queda claro que del proceso de reclamación administrativa no sólo emerge la posibilidad de restitución como efecto restaurador del derecho, sino emerge la responsabilidad administrativa de operadores.

El procedimiento establecido en los artículo 59 y siguientes del “reglamento” (sic) fueron los idóneos y correctos para la tramitación del proceso de instancia, no puede esta autoridad desconocer hechos u omisiones jurídicamente reprochables, presuntamente cometidas por el operador en la prestación del servicio, que si bien pudieron ser materia de un proceso de fiscalización, al estar íntimamente ligados a la pretensión de la usuaria y su reclamo, son materia de la reclamación administrativa analizada.

iii) En el artículo 39 de la Ley N° 165 se establecen las infracciones y sanciones para el ejercicio de la regulación y fiscalización de los servicios de transporte por la autoridad competente, enumerándose los tipos de sanciones aplicables a las infracciones y se acentúa que las mismas deben ser aplicadas de acuerdo a los principios de graduación y proporcionalidad; de ninguna manera se instituye una graduación sistemática en la que a cualquier tipo de infracción se le aplique a la primera vez, la sanción de apercibimiento, a la segunda vez, la multa pecuniaria, a la tercera vez, suspensión temporal de operaciones y así sucesivamente, como el recurrente pretende se interprete. Además en el párrafo I del artículo precitado se establece que la autoridad puede sancionar a los operadores del servicio de transporte por las infracciones contenidas en la Ley N° 165 así como de acuerdo a la normativa específica sectorial aplicable a cada modalidad de transporte. El servicio que brinda el operador es de transporte terrestre internacional, consiguientemente, la norma aplicable y atinente a la causa que nos ocupa no es otra que la que se encuentra prevista en el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), de cuya revisión se extrae que cada una de las conductas establecidas en el Auto de Formulación de Cargos que fueron objeto del proceso de reclamación administrativa se encuentran tipificadas, con su correspondiente sanción preestablecida, no existiendo respaldo legal para que la autoridad pueda imponer sanción distinta a la que fue impuesta.

iv) *“Pese a que corresponde confirmar la determinación contenida en la “RAR 170/2017” (sic), la Autoridad Regulatoria ha evidenciado que en el punto resolutivo noveno de la resolución recurrida, concurre un error material que en el marco del inciso c) del párrafo I del artículo 56 del Reglamento a la Ley N° 2341 aprobado por Decreto Supremo N° 27113 corresponde rectificar, ya que equivocadamente se nombró a la disposición instituida en el punto resolutivo octavo como la causa para determinar la sanción establecida en el punto resolutivo noveno, cuando la mencionada sanción corresponde a lo dispuesto en el punto resolutivo quinto, lo cual no afecta la validez de la determinación contenida en el acto impugnado, dado que a lo largo de la RAR 170/2017 se identificó inequívoca y claramente que la sanción dispuesta en el punto resolutivo noveno de la misma corresponde a la infracción contenida en el numeral 4 del inciso a) del artículo 5 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones del ATIT, cargo declarado fundado en el punto resolutivo quinto de la misma resolución. En dicho contexto, la inclusión del “punto resolutivo octavo” en la redacción del punto resolutivo noveno, resulta ser un error material involuntario que no guarda relación con todos los antecedentes del proceso, por lo que corresponde su subsanación con la correspondiente rectificación”.*

8. El 7 de diciembre de 2017, Miguel Ángel Castillo Batallanes, en representación de Puma - Bus SRL., interpuso recurso jerárquico en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 134/2017, reiterando los argumentos presentados en el recurso de revocatoria (fojas 93 a 94).

9. A través de Auto de Radicatoria RJ/AR-121/2017 de fecha 14 de diciembre de 2017, se radicó el recurso jerárquico de fecha 7 de diciembre de 2017, interpuesto por Miguel Ángel Castillo Batallanes, en representación de Puma – Bus S.R.L., contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-PT LP 134/2017 de 16 de noviembre de 2017 (fojas 96).

CONSIDERANDO: Que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 273/2018 de 20 de abril 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 Miguel Ángel Castillo Batallanes, en representación de Puma – Bus S.R.L., en contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-PT LP 134/2017 de 16 de noviembre de 2017, confirmando totalmente el acto



administrativo impugnado.

CONSIDERANDO: Que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y de acuerdo a lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 273/2018, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 39 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo establecen que los procedimientos administrativos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.
2. Por su parte el artículo 42 de la Ley N° 2341, señala que el órgano administrativo calificará y determinará el procedimiento que corresponda a la naturaleza de la cuestión planteada, si las partes incurrieran en error en su aplicación o designación.
3. El artículo 75 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo establece el principio de proporcionalidad como uno de sus principios sancionadores, señalando que el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.
4. El inciso c) del parágrafo II del artículo 65 del Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE, aprobado por Decreto Supremo N° 27172, establece que la Autoridad Regulatoria en resolución a ser emitida que declare fundada la reclamación, podrá imponer al responsable la sanción que corresponda.
5. El artículo 50 de la Ley N° 453, Ley General de los Derechos de las Usuarias y los Usuarios y de las Consumidoras y los Consumidores, señala que los proveedores serán responsables por la vulneración de los derechos y garantías de las usuarias y los usuarios, las consumidoras y los consumidores, establecidos en la presente Ley y las normativas específicas, emergiendo la responsabilidad de orden restaurador, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que correspondan.
6. Por su parte, el parágrafo I del artículo 39 de la Ley N° 165, Ley General de Transporte, establece que la autoridad competente, en el marco de sus atribuciones y competencias, podrá sancionar a los operadores del servicio de transporte y administradores de infraestructura por las infracciones a las disposiciones contenidas en la presente ley, la normativa específica sectorial a cada modalidad de transporte y aquellas establecidas en los respectivos contratos, previo al debido proceso.
7. El numeral 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) establece que el presente acuerdo se aplicará a las empresas que efectúen transporte internacional, así como a su personal, vehículos y servicios que presten en el territorio de cada país signatario, las leyes y reglamentos vigentes en la misma, salvo las disposiciones contrarias a lo establecido en ese Acuerdo.
8. El artículo 1 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, suscrito en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, establece que las empresas que realizan transporte internacional terrestre incurrirán en responsabilidad cuando la infracción a sus deberes u obligaciones sea susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante un proceso administrativo que permita su defensa.
9. Los artículos 2, 3, 4 y 5 del Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, establecen las infracciones contra los derechos de los pasajeros, de acuerdo a la gravedad de las mismas.
10. En este sentido, el artículo 6 del mismo cuerpo legal señala las sanciones que son: multa, suspensión o revocación del permiso. Asimismo, dispone que las sanciones se aplicarán a criterio de la autoridad tomando en consideración la gravedad de la infracción cometida y las circunstancias atenuantes que arroje el mérito de los antecedentes.
11. En ese orden, conforme a los antecedentes del caso y considerando el marco normativo aplicable, corresponde analizar los argumentos expuestos en el recurso jerárquico, en relación a



que: *“la ATT debió formular cargos contra Puma – Bus S.R.L., considerando el petitorio de la reclamante, quien demanda la restitución de los gastos realizados y no así el inicio de una investigación contra la empresa por una amplia gama de infracciones tipificadas de oficio por el regulador, que en todo caso, obedecen a un procedimiento distinto al de la reclamación administrativa, hecho que produce indefensión, genera confusión de procedimientos en la naturaleza de la reclamación y de su propio objeto, que debe ser claro y preciso, actuando la ATT de forma ultra petita, forzando la reclamación de la usuaria para iniciar una investigación en contra de Puma – Bus S.R.L.”*; se establece que el recurrente debe tener presente que una de las obligaciones que tiene la Autoridad Regulatoria dentro de un proceso iniciado a instancia de una reclamación administrativa, conforme lo establece puntualmente el inciso c) del parágrafo II del artículo 65 del Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE, aprobado por Decreto Supremo N° 27172, es el de imponer al responsable la sanción que corresponda.

En este sentido y como correctamente se tiene analizado por la ATT, la norma aplicable al caso en concreto es el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, suscrito en el marco del tratado de Montevideo de 1980, instrumento legal que se encuentra vigente y forma parte de la normativa nacional, porque las sanciones impuestas no producen indefensión y fueron impuestas respetando el debido proceso y el derecho a la defensa.

12. Por otra parte, tampoco se evidencia que exista confusión de procedimientos, ya que si bien la naturaleza de una reclamación es la restitución del derecho vulnerado de acuerdo a lo señalado por el artículo 52 de la Ley N° 453, Ley General de los Derechos de las Usuarias y los Usuarios y de las Consumidoras y los Consumidores, no es menos cierto, como claramente lo explica la ATT, que con base en el artículo 50 del mismo cuerpo legal, la responsabilidad reparadora no excluye la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda.

13. En cuanto al argumento de que: *“en el caso no admitido que la ATT podía iniciar un proceso sancionador contra Puma – Bus S.R.L., tomando como base la reclamación administrativa seguida por la señora Sonia Loza, debía necesariamente aplicar un criterio de gradualidad en las sanciones, aunque la ATIT disponga que ante determinadas infracciones se pueden aplicar sanciones pecuniarias, debiendo considerar que en todos los años en que Puma – Bus S.R.L., presta servicios en Bolivia, es la primera vez que se le inició un proceso administrativo, correspondiendo que se le aplique una sanción de apercibimiento y no así una multa pecuniaria, como erróneamente ocurrió en el presente caso”*; se debe aclarar al recurrente que la norma aplicable al presente caso es el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, en este sentido, la señalada norma establece en su artículo 6 diferentes tipos de sanciones, de las cuales la de menor “gravedad” para con el operador es la de multa y por tanto, conforme a lo prevé el descrito artículo, la ATT consideró la gravedad de la infracción cometida y las circunstancias caso para aplicar las multas y no así la suspensión o revocación del permiso otorgado a favor del recurrente.

En este sentido, es prudente reiterar al recurrente, conforme lo señaló previamente la Autoridad Regulatoria, que las infracciones señaladas en el Segundo Protocolo Adicional sobre Infracciones y Sanciones al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre tienen una gradualidad que se encuentra previamente tipificada en la norma, la cual sí responde al principio de proporcionalidad reclamando por el recurrente, más aun si se toma en cuenta que el principio de proporcionalidad para una sanción, debe ser entendido como aquel que prevé que en el establecimiento de sanciones pecuniarias, estas sean más morosas para el operador que la propia comisión de las infracciones tipificadas, para que no resulte más beneficioso para el infractor el incumplimiento de las normas infringidas.

14. Por consiguiente, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y el inciso c) del parágrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde rechazar el recurso jerárquico planteado por Miguel Ángel Castillo Batallanes, en representación de Puma – Bus S.R.L., en contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-PT LP 134/2017 de 16 de noviembre de 2017, confirmando totalmente el acto administrativo impugnado.





POR TANTO:

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Rechazar el recurso jerárquico planteado por Miguel Ángel Castillo Batallanes, en representación de Puma – Bus S.R.L., en contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-PT LP 134/2017 de 16 de noviembre de 2017, confirmando totalmente el acto administrativo impugnado.

Comuníquese, regístrese y archívese.

