



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 212

La Paz, 08 JUN. 2016

VISTOS: el recurso jerárquico contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016 de 8 de enero de 2016, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes planteado por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación - BoA.

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

1. El 6 de julio de 2015, mediante Parte de Irregularidad Recibida – PIR N° 3594/2045 Guillermo Eloy Humerez Oviedo presentó reclamación directa contra Boliviana de Aviación por el presunto extravío de equipaje el 6 de julio de 2015 en la ruta La Paz-Sucre debido a que al llegar a Sucre parte de su equipaje registrado, un trípode profesional, no llegó a destino (fojas 61).

2. El 21 de julio de 2015, Boliviana de Aviación resolvió la reclamación directa del usuario informándole que se repondría \$us 35.- por el equipaje extraviado.

3. El 22 de abril de 2015, Guillermo Eloy Humerez Oviedo presentó reclamación administrativa ante la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, expresando lo siguiente (fojas 57 a 60):

i) Al efectuar el chequeo una hora y media antes del vuelo se solicitó al encargado de BoA un candado de plástico para uno de los dos equipajes que se registraban, una maleta y un trípode profesional, contestándole el funcionario de BoA en forma poco cordial que sólo contaba con las etiquetas autoadhesivas.

ii) Al arribar a Sucre no llegó el trípode profesional que había sido registrado por lo que presentó el PIR correspondiente y se le dijo que se le daría información; sin embargo, hasta la fecha de retorno no se encontró el trípode lo que afectó las labores profesionales del usuario.

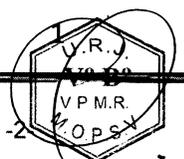
iii) En días posteriores, BoA instruyó pasar a recoger el trípode, una vez en el aeropuerto de El Alto se informó que el trípode ya había sido recogido por su propietaria, ocasionando un gasto de Bs110.- por el traslado al aeropuerto que no fue repuesto.

iv) El 21 de julio de 2015, BoA informó que al no haberse localizado el trípode extraviado repondrían \$us 35.-, siendo que el costo del mismo era de \$us 700.-, y que el usuario ya había gastado casi el 50% de la suma ofrecida por la empresa para trasladarse al aeropuerto a convocatoria de BoA, aparte de los daños y perjuicios causados.

4. El 12 de agosto de 2015, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes solicitó información al operador y lo instó a buscar un avenimiento con el usuario, sin que BoA remita constancia de haber solucionado la reclamación; limitándose a informar que el pasajero no aceptó el monto de reposición propuesto (fojas 10 a 11).

5. Mediante Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 237/2015 emitido el 28 de agosto de 2015, la Autoridad fiscalizadora resolvió formular cargo contra Boliviana de Aviación por la presunta comisión de la infracción establecida en el inciso i) del párrafo V del artículo 39, extravío de equipaje, de la Ley N° 165 General de Transporte al presuntamente vulnerar los artículos 52, 54, 55, 63 y 64 del Reglamento de Protección de los Derechos del Usuario de los Servicios Aéreo y Aeroportuario aprobado por el Decreto Supremo N° 0285, concordante con los artículos 127 y 131 de la Ley N° 2902 de Aeronáutica Civil de Bolivia, otorgando el plazo de siete días para la presentación de la documentación requerida (fojas 46 a 48).

6. El 11 de septiembre de 2015, Guillermo Eloy Humerez Oviedo en respuesta al Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 237/2015 presentó una cotización sobre el valor del equipaje extraviado y adjuntó dos cartas enviadas a BoA en busca de un avenimiento (fojas 40 a 43).





7. El 23 de septiembre de 2015, el operador respondió al cargo formulado y presentó pruebas de descargo consistentes en: **i)** Informe sobre la atención de la reclamación directa presentada por el usuario; **ii)** Impresión digital que reemplaza al talón de equipaje (fojas 38 a 39 vuelta).

8. El 29 de octubre de 2015, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dictó la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 142/2015 que resolvió: **i)** Declarar fundada la Reclamación Administrativa presentada por Guillermo Eloy Humerez Oviedo contra BoA en virtud al Informe Técnico ATT-DTRSP-INF-TEC LP 527/2015; **ii)** Instruir a BoA rembolsar el equipaje extraviado propiedad del usuario por un monto equivalente a 1000 DEG, equivalentes a Bs9.557,01.- debiendo remitir constancia de las acciones efectuadas en el plazo de 10 días y **iii)** Instruir a BoA al cumplimiento estricto de lo establecido en el inciso a) del artículo 133 de la Ley N° 165, General de Transporte (fojas 24 a 28).

9. Mediante memorial de 27 de noviembre de 2015, Ronald Salvador Casso Casso, en representación de BoA, interpuso recurso de revocatoria en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 142/2015 de 29 de octubre de 2015, argumentando lo siguiente (fojas 19 a 20 vuelta):

i) Existe una apreciación subjetiva cuando se indica que el operador habría vulnerado los artículos 52, 54, 55, 63 y 64 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 0285.

ii) Dentro de una relación contractual, las partes adquieren derechos y contraen obligaciones, por lo que el usuario también se obliga a declarar lo que efectivamente estaría transportando y el usuario no lo hizo. Adicionalmente, el regulador debió exigir al usuario la presentación del talón de equipaje y no sólo responsabilizar por la carga de la prueba al operador, afectando la igualdad de las partes.

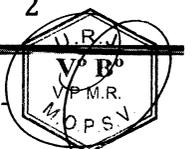
iii) La ATT no consideró la prueba de descargo presentada, que evidencia que el peso total del equipaje del usuario era de 2/15 Kg., es decir, dos piezas con 15 Kg. de peso, por lo que no se puede afirmar que no se demostró el peso del mismo. Con una simple operación aritmética, le hubiese otorgado un peso a cada pieza de equipaje y no limitarse a que no se demostró que el equipaje faltante pesaba 5 Kg.

iv) No se ha realizado una correcta valoración y análisis del caso en particular, condenando al pago, por concepto de indemnización, de DEG1.000.- como si no se hubiese podido determinar el peso real del equipaje, pese a que cursa en antecedentes del proceso administrativo la prueba literal que acredita que el peso del equipaje extraviado era de 5 Kg. y de la maleta de 10 Kg.

v) BoA cuenta con un contrato de adhesión para el transporte de pasajeros que establece el límite de responsabilidad, de acuerdo a la legislación interna aplicable en Bolivia, es decir "la norma interna de BoA". La ATT se estaría convirtiendo en una interpretadora de la Ley, pretendiendo que por la supuesta pérdida de un equipaje de 5 Kg. se indemnice con DEG1.000.-, debió considerarse que, de acuerdo a las normas internacionales aplicables al transporte de pasajeros y carga por vía aérea, la responsabilidad es limitada cuando no hay declaración expresa y especial y que el monto que fija el artículo 131 de la Ley N° 2902 es un límite máximo.

vi) La ATT no revisó los fallos dictados por la ex Superintendencia de Transportes y al contrario, en afán de legislador realiza operaciones aritméticas estableciendo montos de dinero no contemplados dentro de las normas legalmente establecidas y vigentes.

10. El 8 de enero de 2016, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes emitió la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016 que resolvió **i)** Aceptar en parte el recurso de revocatoria interpuesto por BoA contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 142/2015; **ii)** Revocar parcialmente la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 142/2015, tanto en su parte considerativa como dispositiva, en cuanto a la cita de la vulneración de los Artículos 54 y 55 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 0285, quedando firme y subsistente el resto





de dicha Resolución, en lo referido a la comisión de la infracción prevista en el inciso i) del párrafo V del artículo 39 de la Ley N° 165, y la vulneración de los artículos 63 y 64 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 0285, concordantes con los Artículos 127 y 131 de la Ley N° 2902, y el monto fijado como reposición del equipaje perdido, por el valor de DEG1.000.-, expresando los siguientes fundamentos (fojas 6 a 15):

i) Con relación a que existiría una apreciación subjetiva en el acto impugnado respecto a que se habrían vulnerado los artículos 52, 54, 55, 63 y 64 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 285; en el caso, evidentemente no corresponde atribuir tales vulneraciones al operador. Los artículos 63 y 64 del citado Reglamento sí fueron vulnerados cuando BoA trata de establecer un monto indemnizatorio a partir de su propia reglamentación, dejándolos de lado.

ii) En cuanto a que dentro de una relación contractual, las partes adquieren derechos y contraen obligaciones, por lo que el usuario también se obliga a declarar lo que efectivamente estaría transportando y sin embargo en este caso el usuario no lo hizo; debe considerarse que es el operador quien tiene el deber de proporcionar información confiable al usuario sobre el procedimiento a seguir para transportar objetos de valor o frágiles en el equipaje registrado con la mayor seguridad, lo que no afecta a los fundamentos de la Resolución recurrida.

iii) El párrafo II del artículo 63 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 establece que la carga de la prueba es del operador, por lo que es obligación de éste presentar todos los documentos que tiendan a desvirtuar los cargos formulados. Asimismo, debe considerarse que el emisor del talón de equipaje y quien realiza el transporte del mismo es el operador; y que por ello tiene la obligación de entregarlo contra presentación del respectivo talón. BoA no presentó el talón del equipaje extraviado del usuario, a pesar de serle requerido expresamente; se limitó a presentar una impresión de un archivo digital, en el que se consignan datos del vuelo del usuario y que el mismo entregó dos equipajes por un peso total de 15 kilogramos. El operador señaló que, en base al PIR, se determinó que el peso del equipaje extraviado era de sólo 5 kilogramos; sin embargo, revisado el PIR, se evidencia que en el mismo no está expresado el peso del equipaje extraviado, por lo que es evidente que el operador al no presentar el talón de dicho equipaje ni ningún otro elemento de prueba referido a este tema, no ha acreditado el peso del equipaje extraviado del usuario, mismo que fue entregado al operador y cuyo extravío fue reconocido por BoA. No es evidente lo expresado por el recurrente, ya que los elementos de prueba presentados fueron adecuada y cuidadosamente valorados.

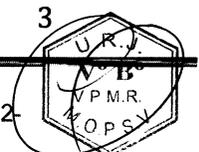
iv) El peso del equipaje extraviado no ha sido demostrado o probado por el operador, razón por la que no es aplicable el numeral 2 del artículo 22 del Convenio de Varsovia. El impreso digital presentado no individualiza el peso de cada equipaje y el peso del equipaje extraviado.

v) Las previsiones de normativa interna que el operador pueda emitir, no son oponibles ni de aplicación preferente a lo dispuesto en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 0285, la Ley N° 2902, el Convenio de Varsovia y el Convenio de Montreal, ni pueden contradecirlos.

vi) En el caso de procesos sancionadores, la ATT se limita a aplicar la norma que corresponde para la determinación de la responsabilidad del operador por el extravío del equipaje del usuario, utilizando, en cuanto corresponde normativa nacional e internacional, ratificada y aplicable en el país; debiendo considerarse que el operador no probó el peso del equipaje extraviado.

vii) La ATT realiza la valoración de los antecedentes de cada caso específico y, conforme a los hechos acreditados, aplica la normativa respectiva, considerando la existencia de precedentes y lineamientos de otras instituciones; sin embargo, todo razonamiento tendiente a la solución de un conflicto es perfectible con la acumulación de más datos, pruebas que se hagan valer en los procesos, la experiencia acumulada y la constante capacitación, todo a fin de que no se trastoquen los derechos de usuarios y de operadores.

11. Habiendo sido notificado el operador el 14 de enero de 2016, el día 3 de febrero de 2016, Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación, interpuso recurso





jerárquico contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016, expresando lo siguiente (fojas 1 a 3):

i) No se niega el extravío del equipaje registrado, se rechaza la “arbitraria e ilegal” aplicación de la Ley, basada en criterios subjetivos.

ii) El límite de compensación de DEG1.000.- es un límite máximo, que permite pagar menos. El regulador aplica pagos de DEG1.000.- al extravío de equipajes de 5, 8 o más kilos, resultando incongruentes sus decisiones.

iii) El convenio de Varsovia se aplica a transporte aéreo internacional, en el caso fue un vuelo interno.

iv) Existe un límite de DEG1.000.- excepto en los casos en que el usuario efectúe una declaración especial del valor al registrar el equipaje y pagando una suma suplementaria. Existiendo coincidencia entre el artículo 1 del Convenio de Varsovia y el artículo 131 de la Ley N° 2902.

12. A través de Auto RJ/AR-008/2016 de 11 de febrero de 2016, este Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió el recurso jerárquico presentado por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación, en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016 (fojas 63).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 424/2016 de 2 de junio de 2016, 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 desestime el recurso jerárquico planteado por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación, en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016, al haber sido interpuesto en forma extemporánea incumpliendo lo establecido en el párrafo II del artículo 66 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo.

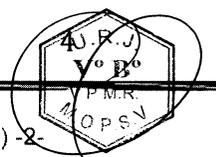
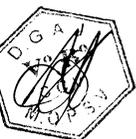
CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y de acuerdo a lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 424/2016, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El párrafo I del artículo 21 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, establece que los términos y plazos para la tramitación de los procesos administrativos se entienden como máximos y son obligatorios para las autoridades administrativas, servidores públicos y los interesados; a su vez, el párrafo II del citado artículo señala que los términos y plazos comenzarán a correr a partir del día siguiente hábil a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto y concluyen al final de la última hora del día de su vencimiento.

2. Por otra parte, el párrafo II del artículo 66 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo, dispone que el recurso jerárquico se interpondrá ante la misma autoridad administrativa competente para resolver el recurso de revocatoria, dentro del plazo de 10 días siguientes a su notificación.

3. Asimismo, el inciso a) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE, aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, señala que el recurso jerárquico será resuelto desestimándolo cuando no existiere nulidad absoluta y hubiese sido interpuesto fuera de término o por un recurrente no legitimado; o no cumpla con los requisitos esenciales de forma exigidos; o hubiese sido interpuesto contra una resolución que previamente no fue impugnada mediante recurso de revocatoria; no cumple con los requisitos formales esenciales exigidos; o la materia del recurso no esté dentro del ámbito de su competencia.

4. El párrafo III del artículo 21 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo dispone que las actuaciones administrativas que deban ser realizadas por personas que tengan su domicilio en un Municipio distinto al de la sede de la entidad pública que corresponda, tendrán un plazo adicional de cinco días, a partir del día de cumplimiento del plazo.





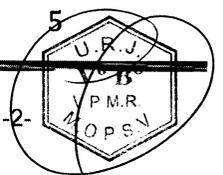
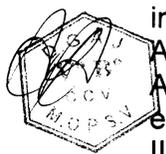
5. Considerando los antecedentes normativos citados, sin entrar a los temas de fondo planteados por BoA, corresponde efectuar el siguiente análisis en relación a la interposición de un recurso jerárquico fuera del término establecido; así, se tiene que el recurso como medio de impugnación cuenta con un procedimiento administrativo que debe ser cumplido, pues de lo contrario se quebrantarían las reglas establecidas; en tal sentido, es esencial que en dicho procedimiento exista disciplina y orden. Adicionalmente, si bien la noción de Estado de Derecho excluye por completo la arbitrariedad dentro de la Administración Pública, también debe excluir la anarquía dentro de ella, así que si hay normas que regulan el procedimiento de un recurso, deben cumplirse y ser obedecidas por todos los involucrados en el proceso, no siendo, por tanto, admisible que los recursos que, según la norma, deben interponerse en un momento determinado, lo sean en un momento distinto, pues ello implicaría desorden y determinaría que las relaciones entre la Administración y los ciudadanos se tornen inseguras. Por lo expuesto, el recurso jerárquico necesariamente debe ser presentado en los plazos previstos en la normativa, en sujeción al procedimiento y requisitos esenciales correspondientes, de modo que todo recurso que incumpla tales condiciones debe ser desestimado.

6. En el caso en concreto, al ser aplicable la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y sus disposiciones reglamentarias, el recurso jerárquico debió ser interpuesto dentro del plazo de 10 días siguientes a la notificación con la resolución que resolvió el recurso de revocatoria. En tal contexto, debe decirse que según cursa a fojas 4 del expediente, la Cédula de Notificación Transportes-2016, la cual permite establecer que Boliviana de Aviación fue notificada con la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016 emitida el 8 de enero de 2016, el día 14 de enero de 2016, por lo que el plazo de 10 días para la presentación del recurso jerárquico, establecido normativamente, venció el 29 de enero de 2016; por tanto, al haber sido planteado el día 3 de febrero de 2016, corresponde desestimarlo por haber sido interpuesto en forma extemporánea.

7. Es necesario recordar el carácter preclusivo de los términos para la interposición de los recursos de revocatoria y jerárquico concebidos como plazos de caducidad, de manera que si éstos no se interponen dentro del plazo legalmente establecido se pierde la posibilidad de hacerlo en el futuro. Al respecto, cabe señalar que el Tribunal Constitucional manifestó en su Sentencia Constitucional 0852/2010-R de 10 de agosto de 2010, haciendo referencia a la Sentencia Constitucional 1157/2003-R de 15 de agosto de 2003, que: "por principio general del derecho ningún actor procesal puede pretender que el órgano jurisdiccional esté a su disposición en forma indefinida, sino que sólo podrá estarlo dentro de un tiempo razonable, pues también es importante señalar que si en ese tiempo el agraviado no presenta ningún reclamo implica que no tiene interés alguno en que sus derechos y garantías le sean restituidos".

Se debe dejar expresamente establecido que, de acuerdo a jurisprudencia constitucional, no se produce indefensión si la situación en la que el procesado se ha visto colocado se debió a una actitud voluntariamente adoptada por él o que le sea imputable por falta de la necesaria diligencia.

8. En cuanto a la solicitud efectuada por BoA en el Otrosí Primero del memorial de interposición del recurso jerárquico contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016, en relación a que se aplique el término de la distancia previsto en el parágrafo III del artículo 21 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, toda vez que el domicilio de BoA se encontraría en el municipio de Cochabamba; cabe precisar que la mencionada norma dispone que las actuaciones administrativas que deban ser realizadas por personas que tengan su domicilio en un municipio distinto al de la sede de la entidad pública que corresponda, tendrán un plazo adicional de cinco días, a partir del día de cumplimiento del plazo. En el caso, BoA desde la contestación a la formulación de cargos señaló domicilio expresamente en Avenida Camacho esquina Loayza en la ciudad de La Paz, el mismo que fue ratificado al interponer el recurso de recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 142/2015 y al plantear recurso jerárquico en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria, actuaciones cursantes a fojas 38 vuelta, 20 vuelta y 3 del expediente del caso, respectivamente; lo que desvirtúa totalmente la aplicabilidad del parágrafo III del artículo 21 de la Ley N° 2341 al caso concreto. Adicionalmente, a lo señalado, debe recordarse que la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes cuenta con una oficina regional en la ciudad de Cochabamba en la que BoA pudo





igualmente presentar su recurso, desvirtuándose la supuesta pertinencia de aplicar en el caso el término de la distancia, que como quedó evidenciado no corresponde.

9. En consideración a todo lo expuesto, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y del inciso a) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 corresponde desestimar el recurso jerárquico interpuesto por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación, en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016 emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes al haber sido interpuesto en forma extemporánea incumpliendo lo establecido en el párrafo II del artículo 66 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo.

POR TANTO:

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Desestimar el recurso jerárquico interpuesto por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación, en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TR LP 5/2016, de 8 de enero de 2016, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, al haber sido interpuesto en forma extemporánea incumpliendo lo establecido en el párrafo II del artículo 66 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

