



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 252

La Paz, 15 AGO. 2018

VISTOS: El recurso jerárquico planteado por Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018, 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 nota ATT-DJ-N LP 127/2018 de fecha 23 de enero de 2018, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, conminó a la Línea Aérea Ecojet S.A. al pago de la multa de Bs50.000.- (Cincuenta mil 00/100 Bolivianos) impuesta mediante Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 31/2017 de 28 de abril de 2017, en razón a que a la fecha se encuentra firme en sede administrativa, al haberse rechazado el recurso jerárquico interpuesto en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 62/2017 de 4 de julio de 2017, mediante Resolución Ministerial N° 447 de 30 de noviembre de 2017, y en caso de no procederse al pago, se informó que se procederá a iniciarse el proceso de cobro coactivo ante autoridad judicial competente (fojas 4).
2. A través de nota presentada en fecha 28 de enero de 2018, Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., presentó impugnación contra de la nota ATT-DJ-N LP 127/2018 de fecha 23 de enero de 2018, de acuerdo a los siguientes argumentos (fojas 6):
 - i) En virtud a lo establecido por el artículo 94 del Reglamento a la Ley del Procedimiento Administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172, se anuncia que se procederá con la interposición de la demanda contenciosa administrativa conforme a ley.
 - ii) En el presente caso no aplica a nuestra empresa lo establecido por el artículo 110 del Decreto Supremo N° 27113, puesto que en los artículos 1 y 2 se establece que dicho reglamento se aplica al poder ejecutivo que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales y las entidades desconcentradas y descentralizadas, en consecuencia no corresponde la conminatoria de pago, por lo que se solicita sea dejada sin efecto.
3. Mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018, notificada a Línea Aérea Ecojet S.A. en fecha 21 de marzo de 2018, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, luego de calificar la impugnación presentada por la Línea Aérea Ecojet S.A. como recurso de revocatoria, resolvió desestimar el recurso de revocatoria interpuesto el 28 de enero de 2018 por Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., en contra de la nota ATT-DJ-N LP 127/2018 de 23 de enero de 2018 por tratarse de un acto de mero trámite, de acuerdo al siguiente análisis (fojas 7 a 11):
 - i) El proceso contencioso administrativo no constituye un recurso más de la vía administrativa, sino que es un proceso nuevo de puro derecho en la vía judicial, no una demanda ordinaria, así se extrae de lo dispuesto por "el artículo 94 del Reglamento" (sic) que a la letra señala: "las resoluciones del Superintendente General son irrecurribles en sede administrativa; pronunciadas las mismas o vencido el plazo establecido al efecto, con excepción del silencio positivo establecido en el artículo anterior, el recurrente podrá iniciar acción contencioso administrativa conforme a ley", de manera que el hecho de que se pretenda la ejecución de la "RS 31/2017" (sic), no restringe el derecho del recurrente a acudir a la vía judicial a través de la demanda contencioso administrativa, tal como dispone el artículo 70 de la Ley N° 2341: "resuelto el recurso jerárquico, el interesado podrá acudir a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso administrativo, ante la Corte Suprema de Justicia". Por lo tanto, la presentación de la demanda contenciosa administrativa por parte de Ecojet S.A. no constituye un argumento válido para considerar que la "Nota 127/2018" (sic) le habría provocado indefensión y que por ello, deba ser revocada.



ii) Respecto a que el "D.S. 27113" (sic) no sería aplicable a Ecojet S.A., resulta pertinente señalar que la disposición adicional segunda de la señalada norma, establece que: *"El presente reglamento constituye la norma jurídica marco para la administración pública. Los sistemas de Regulación, SIRESE, SIREFI y SIRENARE y otros que se crearen conforme a ley, a falta de disposición expresa, lo aplicarán por vía supletoria"*. De manera que, al no existir previsión expresa en el "Reglamento" (sic) respecto a la emisión de notas de conminatoria de pago, se aplica supletoriamente el artículo 110 del "D.S. 27113" (sic) buscando evitar la ejecución judicial del acto administrativo a través de la vía del proceso de cobro coactivo, lo que resulta ser favorable para el administrado. Consecuentemente, la facultad que tiene la ATT de conminar al pago de multas cuyo acto administrativo que la impone se encuentre firme en sede administrativa, es perfectamente aplicable al operador en su condición de regulado y, en tal sentido, la "Nota 127/2018" (sic) se encuentra legalmente sustentada y no se advierte aspecto alguno que haya significado indefensión al recurrente.

iii) La citada "Nota 127/2018" (sic) es un acto relativo a la ejecución de la sanción impuesta como consecuencia de un proceso administrativo ya culminado, cuya decisión, adoptada mediante "RS 31/2017" (sic), acto administrativo principal, adquirió firmeza al haberse agotado la vía administrativa a través del dictado de resolución de recurso jerárquico por parte del "MOPSV" (sic), consiguientemente, ésta no se constituye en un acto definitivo, puesto que no se manifestó sobre el fondo del proceso, no puso fin al procedimiento, no produce indefensión, ni impide la continuación del procedimiento.

4. Mediante nota presentada en la ATT en fecha 4 de abril de 2018, Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., impugnó la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018, argumentando lo siguiente (fojas 13 a 15):

i) En virtud a que aún se encuentra controvertido y pendiente de solución jurídica en la vía contencioso administrativa la Resolución Ministerial N° 447 de 30 de noviembre de 2017, cuya ejecución anticipada al proceder con el depósito de los Bs50.000.- es previsible que pueda causar evidente perjuicio a nuestra empresa, además de generar mayores controversias jurídicas y con ello, afectar derechos fundamentales de las personas, amparados en lo dispuesto por el numeral II) del artículo 59 de la Ley N° 2341, solicitamos dejar sin efecto la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018 y la nota ATT-DJ-N LP 127/2018 de 23 de enero de 2018.

ii) Se debe tener presente también la línea jurisprudencial establecida mediante el Auto Supremo N° 353 de fecha 7 de octubre de 2014, así como lo determinado en la Sentencia Constitucional N° 0702/2004-R de fecha 12 de mayo de 2004, fallos de los más altos tribunales de justicia del país que se expiden con absoluta claridad y pertinencia sobre el asunto que planteamos.

iii) Siendo que la empresa es pequeña y que está en vía de crecimiento y desarrollo, el exigirle el depósito de la suma de Bs50.000.- podría afectar su normal desenvolvimiento económico por significar esta suma de dinero un monto excesivamente elevado, que es mayor al ingreso que la empresa percibe por la realización de un vuelo completo en cualquiera de sus rutas, por una parte y por otra parte, habiéndose presentado la demanda contencioso administrativa y estando a la fecha pendiente de resolución dicha demanda, se generaría además un precedente funesto para varios otros casos similares que tenemos pendientes de resolución, así como para situaciones idénticas que afectarían a la actividad aeronáutica comercial en particular, pues el hecho de que la empresa procediese al depósito de la suma de dinero antes mencionada podría ocasionar grave perjuicio, además de generar incertidumbre jurídica pues queda latente la posibilidad de que el órgano jurisdiccional deje sin efecto el acto administrativo impugnado, lo que obligaría a la ATT a devolver la suma de dinero depositada y ya se tiene amargas experiencias sobre el particular, por las enormes dificultades que surgen para recuperar ese dinero depositado en cuentas del Estado y podría estar paralizado durante largos periodos de tiempo en exclusivo detrimento de la empresa.

5. A través de Auto ATT-DJ-A TR LP 167/2018 de 11 de abril de 2018, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes – ATT solicitó aclaración a la pretensión plasmada en la nota presentada el 4 de abril de 2018 por la Línea Aérea Ecojet



S.A., advirtiéndose contradicciones en las exposiciones, no siendo posible establecer con precisión si la pretensión del operador refiere o no a la interposición de un recurso jerárquico.

6. Mediante memorial de fecha 18 de abril de 2018, Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., solicitó se tenga por presentada la nota de 4 de abril de 2018 como recurso jerárquico.

7. A través de Auto RJ/AR-044/2018, de 25 de abril de 2018, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda en cuanto hubiera lugar a derecho admitió y radicó el recurso jerárquico interpuesto por Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2018 (fojas 20).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 571/2018 de 15 de agosto 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 planteado por Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018, confirmándola en todas sus partes.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 571/2018, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 56 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, siempre que dichos actos administrativos a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos. Para efectos de la Ley, se entenderán por resoluciones definitivas o actos administrativos, que tengan carácter equivalente a aquellos actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa.

2. El artículo 57 de la Ley N° 2341 dispone que no proceden recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite, salvo que se trate de actos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

3. El párrafo I del artículo 31 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172, determina que el Superintendente, ahora Director Ejecutivo, cuando existan indicios de incumplimiento o transgresión de una norma regulatoria o alteraciones en la prestación del servicio, podrá intimar su cumplimiento fijando plazo al efecto, bajo apercibimiento de iniciar el procedimiento sancionador establecido en ese reglamento.

4. Por su parte, el artículo 59 de la Ley N° 2341 establece que: "*I. La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado. II. No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, el órgano administrativo competente para resolver el Recurso, podrá suspender la ejecución del acto recurrido, de oficio o a solicitud del recurrente, por razones de interés público o para evitar grave perjuicio al solicitante.*".

5. El artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo señala que: "*La Administración Pública no iniciará ninguna ejecución que limite los derechos de los particulares sin que previamente haya concluido el correspondiente procedimiento legal mediante resolución con el debido fundamento jurídico que le sirva de causa*".

6. El inciso g) del artículo 4 de la Ley N° 2341 determina que la actividad administrativa se regirá, entre otros, por el principio de legalidad y presunción de legitimidad: las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la Ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario.

7. Una vez referidos los mencionados antecedentes y la normativa aplicable, corresponde realizar el análisis de los argumentos expuestos por Ecojet S.A. en su recurso jerárquico.



8. En ese sentido, respecto al argumento de que: *“en virtud a que aún se encuentra controvertido y pendiente de solución jurídica en la vía contencioso administrativa la Resolución Ministerial N° 447 de 30 de noviembre de 2017, cuya ejecución anticipada al proceder con el depósito de los Bs50.000.- es previsible que pueda causar evidente perjuicio a nuestra empresa, además de generar mayores controversias jurídicas y con ello, afectar derechos fundamentales de las personas, amparados en lo dispuesto por el numeral II) del artículo 59 de la Ley N° 2341, solicitamos dejar sin efecto la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018 y la nota ATT-DJ-N LP 127/2018 de 23 de enero de 2018”*; es menester tomar en cuenta que el artículo 59 de Ley de Procedimiento Administrativo en su parte pertinente establece que la interposición de cualquier recurso no suspenderá **la ejecución del acto impugnado**... conforme a ello, es pertinente aclarar al administrado que para la aplicación del parágrafo II del artículo 59 de la Ley N° 2341 es necesario que el acto administrativo que se está impugnado sea ejecutable, es decir que el acto que se pretende suspender su ejecución tenga alguna decisión firme que pueda ser ejecutada por la administración, en ese sentido, la nota de conminatoria ATT-DJ-N LP 127/2018 de 23 de enero de 2018, es un acto de mero trámite, preparatorio al inicio del procedimiento de cobro, que solo instruye el cumplimiento de una obligación a fin de prevenir el inicio del proceso judicial y por tanto no cuenta con ninguna ejecución que pueda ser suspendida, razón por la cual la solicitud del operador es improcedente.

9. En relación al argumento de que: *“se debe tener presente también la línea jurisprudencial establecida mediante el Auto Supremo N° 353 de fecha 7 de octubre de 2014, así como lo determinado en la Sentencia Constitucional N° 0702/2004-R de fecha 12 de mayo de 2004, fallos de los más altos tribunales de justicia del país que se expiden con absoluta claridad y pertinencia sobre el asunto que planteamos”*; es necesario precisar que el Auto Supremo N° 353 de 7 de octubre de 2014 fue anulado por la Resolución de acción de amparo constitucional N° 32/2015 de 27 de mayo de 2017 y confirmada esta anulación por la Sentencia Constitucional Plurinacional 1098/2015-S1 de 5 de noviembre de 2017, por lo que tal razonamiento no es aplicable. Por otra parte, la Sentencia Constitucional N° 0702/2004-R de fecha 12 de mayo de 2004 se refiere a un proceso aduanero que cuenta con normativa específica, en la cual no se faculta a la administración a proceder a la ejecución de sus actos hasta contar con sentencia firme en sede judicial a diferencia del procedimiento administrativo establecido en la Ley N° 2341 y sus reglamentos específicos.

Por lo que la línea jurisprudencial alegada por el operador no es aplicable al caso en concreto, más aun si se considera que el acto impugnado no es ejecutable, al ser solo un acto de mero trámite y no un acto definitivo o de carácter definitivo.

10. Respecto al argumento de que: *“siendo que la empresa es pequeña y que está en vía de crecimiento y desarrollo, el exigirle el depósito de la suma de Bs50.000.- podría afectar su normal desenvolvimiento económico por significar esta suma de dinero un monto excesivamente elevado, que es mayor al ingreso que la empresa percibe por la realización de un vuelo completo en cualquiera de sus rutas, por una parte y por otra parte, habiéndose presentado la demanda contencioso administrativa y estando a la fecha pendiente de resolución dicha demanda, se generaría además un precedente funesto para varios otros casos similares que tenemos pendientes de resolución, así como para situaciones idénticas que afectarían a la actividad aeronáutica comercial en particular, pues el hecho de que la empresa procediese al depósito de la suma de dinero antes mencionada podría ocasionar grave perjuicio, además de generar incertidumbre jurídica pues queda latente la posibilidad de que el órgano jurisdiccional deje sin efecto el acto administrativo impugnado, lo que obligaría a la ATT a devolver la suma de dinero depositada y ya se tiene amargas experiencias sobre el particular, por las enormes dificultades que surgen para recuperar ese dinero depositado en cuentas del Estado y podría estar paralizado durante largos periodos de tiempo en exclusivo detrimento de la empresa”*; es necesario precisar que en relación a las vías de impugnación la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 643/2010 – R, de 19 de julio de 2010, haciendo referencia a la Sentencia Constitucional N° 1628/2005-R de 13 de diciembre de 2005 determinó: “III.4. Finalmente, cabe aclarar que la instancia administrativa concluye con la resolución del recurso jerárquico, mientras que el proceso contencioso administrativo, es una vía judicial, no administrativa, diferente a la primera (...). En ese sentido se ha pronunciado la uniforme jurisprudencia de este Tribunal, citando al efecto las SSCC 0159/2002-R, 0347/2003-R, 1800/2003-R, 0213/2004-R, 0220/2005-R, entre otras”. Por lo tanto, las resoluciones de la





Administración adquirirán firmeza en sede administrativa una vez concluido el recurso jerárquico que pondrá fin a la vía administrativa, aspecto recogido en el artículo 70 de la Ley N° 2341; sin perjuicio de que el administrado presente demanda contencioso administrativa ante el Tribunal Supremo de Justicia que efectuará el correspondiente control judicial a las decisiones emitidas por los entes administrativos; por lo que no corresponde analizar la imposición de la multa en esta instancia al haber sido confirmada por la Resolución Ministerial 447 de 30 de noviembre de 2017.

11. Se debe establecer que los actos de trámite no son susceptibles, por regla general, de recurso autónomo, salvo cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento (esto es, cuando sean materialmente un acto administrativo definitivo o de terminación), produzcan indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos. Esta posición doctrinal es recogida, en lo pertinente, por los artículos 56 y 57 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo que establece que los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, y que no proceden los recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite, salvo que se trate de actos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

12. En el presente caso, es menester considerar que el Nota ATT-DJ-N LP 127/2018 no es un acto definitivo, no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento al estar en la fase de ejecución de un proceso concluido y con una resolución que **no admite recurso posterior**, es decir **no produce un efecto jurídico sobre el administrado**, por lo que no es susceptible de ser impugnado.

Por otra parte, del contenido de la conminatoria de pago realizada a Ecojet S.A., no se advierte que se hubieran vulnerado los derechos a la defensa y al debido proceso, considerando que, ante la conminatoria realizada por la ATT, ésta puede realizar el pago o no, de manera voluntaria y en cumplimiento a lo determinado por un debido proceso firme y concluido en sede administrativa, caso contrario la ATT tendrá que realizar el cobro a través de la ejecución forzada de bienes de acuerdo a lo establecido por artículo 53 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172.

Por lo tanto, una conminatoria de pago, en cualquier formato que se encuentre ya sea de Nota o Resolución, es un acto de mero trámite, que tiene por objeto cobrar una deuda pendiente, previamente determinada a través de un debido proceso, antes de iniciar el proceso de cobro coactivo, por lo que no es posible considerarlo como un acto susceptible de impugnación.

13. Habiéndose establecido que la intimación es un acto preparatorio o de mero trámite y que en el presente caso no se vulneró el debido proceso ni el derecho a la defensa de Ecojet S.A., por lo que no se le generó indefensión, corresponde concluir que la desestimación del recurso de revocatoria fue adecuada.

14. Por consiguiente, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y el inciso c) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde rechazar el recurso jerárquico planteado por Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018, confirmando en todas sus partes 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 Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-



DJ-RA RE-TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, confirmándola en todas sus partes.

Comuníquese, regístrese y archívese.

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

