



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 307

La Paz, 24 OCT. 2018

VISTOS: el recurso jerárquico planteado por Nataniel Antelo Suárez, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz de Responsabilidad Limitada - COTAS R.L. en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 27/2018, de 5 de febrero de 2018, 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 ATT-DJ-A TL LP 1399/2015, de 28 de diciembre de 2015, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes formuló cargos contra COTAS Ltda por el presunto incumplimiento a la obligación establecida en la Clausula Octava, Anexo 5, inciso D, respecto a las Metas de Calidad y Expansión del Contrato de Concesión, Autorización Transitoria Especial, N° 007/96 de 22 de mayo de 1996, del Servicio Local de Telecomunicaciones, en la meta de "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" en:
a) Charagua con un valor alcanzado de 65,74%, incumpliendo el valor objetivo en -4,26 puntos porcentuales y b) Gutiérrez con un valor alcanzado de 69,91% incumpliendo su valor objetivo en 0,09 puntos porcentuales. Otorgando el plazo de 10 días para presentar descargos (fojas 1 a 7).
2. A través de Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 614/2016, de 4 de mayo de 2016, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes declaró probados los cargos formulados contra COTAS Ltda mediante el Auto ATT-DJ-A TL LP 1399/2015, de 28 de diciembre de 2015, en la meta de "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones establecido en el inciso d) del Anexo 5 del Contrato N° 007/96 de 22 de mayo de 1996 y sancionó con una multa de Bs150.000.-, determinación asumida conforme al siguiente análisis (fojas 89 a 98).
 - i) Durante el proceso de verificación de metas, la ATT no aplicó una nueva metodología, sino que utilizó los parámetros establecidos en el Contrato de Concesión N° 007/96, para el cálculo de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, conforme a la Clausula Octava, específicamente en su Anexo 5, inciso D. Según lo establecido en el inciso 8.06 de la Clausula Octava del Contrato N° 007/96, se dispone que el concesionario está obligado a alcanzar los requisitos mínimos de calidad para el Servicio Local de Telecomunicaciones, sobre las llamadas completadas.
 - ii) Habiéndose realizado la revisión de los CDRs en el periodo del 1 de junio al 31 de diciembre de 2013, de las centrales locales de Charagua, Gutiérrez y la central de Larga Distancia de COTAS Ltda, se pudo advertir lo siguiente: ASL Charagua: El total de llamadas registradas en la central de Charagua y encaminadas hacia la central de Larga Distancia, no es igual al total de llamadas recibidas en la central de Larga Distancia. Se pudo advertir que las llamadas en la central Siemens de larga distancia, que tienen como ruta de origen B7CHAR (Charagua), no se encuentran en los CDRs de la central Lucent de Charagua. La misma situación se presenta para la central Lucent de Gutiérrez, tal como se ilustra en las páginas 5, 6 y 7 de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 614/2016. En los CDRs no es posible discriminar las llamadas de larga distancia nacional de aquellas llamadas de larga distancia internacional, debido a que en todos los registros el número destino (número B) no cuenta con el prefijo internacional "00" ni el prefijo nacional "0", como declara el operador en el memorial de descargo de 23 de febrero de 2013.
 - iii) En consecuencia se advierte inconsistencia en la información entregada lo cual impide a la ATT realizar un mayor análisis de aquellas llamadas con posible error de marcación, debido a que no es posible identificar aquellas llamadas internacionales "0012+número nacional" con posible error de marcación, de aquellas llamadas nacionales "012+número nacional", llamada nacional.
 - iv) El Informe Técnico ATT-DFC-TNF TEC LP 742/2015, de 19 de octubre de 2015, recomendó formular cargos al operador por el presunto incumplimiento de Meta de Calidad: "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, respecto a que las siguientes rutas no alcanzaron los valores objetivos establecidos en el contrato: a) Charagua con un valor alcanzado de 65,74%, incumpliendo su valor objetivo en -4,26 puntos





porcentuales del valor objetivo y b) Gutiérrez con un valor alcanzado de 69,91%, incumpliendo su valor objetivo en 0,09 puntos, por lo que el dictamen final de la meta fue: No Cumple.

v) En relación a que la ATT evaluó las metas en base a un nuevo análisis al considerar la totalidad de las llamadas, intentos válidos y no válidos, cabe señalar que no se aplicó una nueva metodología sino que se procedió conforme a las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión respecto a la evaluación de la Meta, en el cual no se establece que deban discriminarse las llamadas, si para estas llamadas los usuarios marcaron la cantidad mínima de dígitos. En sujeción al citado Contrato se considera llamada completada la que logra establecer una conversación y la que encuentra al abonado libre sin obtener contestación. El porcentaje se calcula en relación al total de intentos de llamadas realizados por los usuarios.

vi) El Contrato de Concesión N° 007/96 establece que el valor objetivo para la Meta de Calidad "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" debe alcanzar un valor objetivo del 70% en el Servicio Local de Telecomunicaciones, para la comprobación de la meta señalada se aplicó la fórmula para la medición de la meta de "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas para las rutas de a) Charagua y b) Gutiérrez", obteniendo un valor de 65,74 % para la primera ruta y para la segunda alcanzó un valor de 69,91%; ambos resultados se encuentran por debajo del valor objetivo estipulado en el Contrato. El referido Contrato no establece que se excluyan las llamadas con error de marcación del total de llamadas, correspondiendo de este modo evaluar el total de las mismas. Revisados los CDR's remitidos, se evidenció una falta de compatibilidad entre las llamadas registradas en la central de origen y las llamadas en la central de destino, existiendo una diferencia en el número de llamadas efectuadas respecto al número de llamadas recibidas, sin que esta diferencia tenga algún fundamento o documentación respaldatoria que acredite técnicamente la razón de las diferencias entre las llamadas registradas.

vii) La ATT advirtió que para la medición de esta meta, el operador al momento de entregar su información fuente, no separó las llamadas nacionales de las internacionales; lo cual incide en el momento de evaluar la Meta de Llamadas Internacionales Completadas, por lo que la ATT se ve imposibilitada de realizar un mayor análisis de aquellas llamadas con posible error de marcación, debido a que no es posible identificar aquellas llamadas internacionales, "0012+número nacional" con posible error de marcación, de aquellas llamadas nacionales, "012+número nacional", llamada nacional.

viii) El cálculo de la sanción se efectuó de acuerdo a lo previsto en el Anexo 12 del Contrato de Concesión N° 007/96.

ix) En relación a la ASL de Gutiérrez, la diferencia alcanzada no supera el punto porcentual (0,09%), por lo tanto, no se considera para el cálculo de la multa.

3. El 20 de junio de 2016, Rodolfo German Weisse y Nataniel Antelo Suárez, en representación de COTAS R.L., interpusieron recurso de revocatoria en contra de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 614/2016, de 4 de mayo de 2016 (fojas 201 a 209).

4. Mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 63/2016, de 1 de agosto de 2016, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes rechazó el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 614/2016, presentado por COTAS R.L., confirmando en todas sus partes el acto administrativo recurrido (fojas 222 a 234).

5. Mediante memorial presentado en fecha 18 de agosto de 2016, COTAS R.L., interpuso recurso jerárquico en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 63/2016, de 1 de agosto de 2016, que fue aceptado mediante Resolución Ministerial N° 528, de 23 de diciembre de 2016, en la que se dispuso la revocatoria de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 63/2016, de 1 de agosto de 2016 y se instruyó a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, que proceda a emitir una nueva Resolución Administrativa Regulatoria de acuerdo a los criterios de adecuación a derecho expuestos en la citada Resolución Ministerial, toda vez que la resolución revocada carecía de la debida motivación y fundamentación (fojas 254 a 265 y 269 a 280).





6. Mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 19/2017, de 10 de febrero de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes rechazó el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 614/2016, presentado por COTAS R.L., confirmando en todas sus partes el acto administrativo recurrido (fojas 296 a 311).
7. Mediante Auto ATT-DJ-A TL LP 199/2017, de 7 de marzo de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes aceptó la aclaración solicitada respecto a la que la cita de la "RAR 612/2016 fue un error material, cuando se refería la "RAR 614/2016".
8. En fecha 28 de marzo de 2017, COTAS R.L. interpuso recurso jerárquico contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 19/2017 (fojas 321 a 335).
9. Mediante Resolución Ministerial N° 405 de 31 de octubre de 2017, se aceptó el recurso jerárquico planteado por COTAS R.L. en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 19/2017, de 10 de febrero de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes y, en consecuencia, se la revocó totalmente, al concluir que de acuerdo al análisis desarrollado, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, no motivó ni fundamentó adecuadamente la resolución del recurso de revocatoria al no haberse referido a las pretensiones formuladas por el recurrente. Por lo que, considerando que la motivación y la fundamentación son elementos esenciales del acto administrativo, y en el presente caso, la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 19/2017, de 10 de febrero de 2017, carece de estos requisitos esenciales, se concluye que no fue emitida en estricto apego al principio de sometimiento pleno a la Ley, y por consiguiente, genera indefensión al administrado al vulnerar el debido proceso y el derecho a la defensa, derechos garantizados en la Constitución Política del Estado. (fojas 342 a 354).
10. Mediante Auto ATT-DJ-A TL LP 1228/2017, de 24 de noviembre de 2017, la ATT dispuso la apertura de un término de prueba para que COTAS R.L. presente la Recomendación que señale o establezca que la Recomendación E.600 de la UIT debe ser analizada necesariamente en conjunto con la Recomendación E.800 de la UIT, señale los argumentos técnicos y legales que establezcan la exclusión del total de intentos de llamadas de aquellas con error de marcación y/o marcación a números inexistentes dentro de la evaluación de la meta Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas del Servicio de Larga Distancia Nacional e Internacional" (sic) (fojas 365).
11. A través del memorial de 12 de diciembre de 2017, COTAS R.L. presentó lo solicitado por la ATT (fojas 356 a 362).
12. Mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 27/2018, de 5 de febrero de 2018, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes rechazó el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 614/2016, presentado por COTAS R.L., confirmando en todas sus partes el acto administrativo recurrido. Tal determinación fue sumida en consideración a lo siguiente (fojas 427 a 449):

i) En cuanto a la metodología empleada por el Ente Regulador en la medición de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, que según el operador no es clara ni precisa y que el "Contrato de Concesión" (sic) no incluye ninguna fórmula para el cálculo de la meta, considerando lo establecido en la RM 405, es necesario señalar, primeramente, que la fórmula para la medición de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, de acuerdo a las condiciones contractuales que son las disposiciones que rigen el proceso de verificación de las metas de expansión y calidad de servicio establecidas en el inciso D del Anexo 5 del "Contrato de Concesión" (sic).

Como se puede observar, la fórmula para el cálculo de la medición se encuentra implícita en el enunciado del párrafo anterior de la siguiente manera:





(Se considera llamada completada) la que logra establecer una conversación (B)
+ (La que encuentra al) Abonado libre sin obtener contestación (C).

LLC=

(El porcentaje se calculará en relación al)
Total de intentos de llamadas realizadas por los usuarios (A).

La misma se traduce en la siguiente fórmula: $LLC\% = \frac{B+C}{A} * 100$

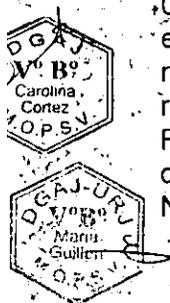
El parámetro "intento de Toma" determinado en el numeral 2.4 de la Recomendación E.600 de la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), incluye los intentos de llamadas realizadas por los usuarios, aun si éstos no hubieron completado por razones técnicas, humanas u otras causas, tal es el caso de las presuntas llamadas con error de marcación y/o a números inexistentes que son intentos no completados, por lo que, no es un error considerar éstos intentos de llamadas en la fórmula de cálculo, tal como argumenta el operador en su recurso de revocatoria. En consecuencia, queda demostrado que la Autorización Transitoria Especial sí estableció en forma clara y precisa la fórmula para el cálculo de la meta "Llamadas de Larga Distancia internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, toda vez que los parámetros involucrados en la fórmula se encuentran claramente definidos.

ii) Es claro que los actos administrativos citados por el operador, a saber el AUTO 866/2013 y la RAR 68/2015, no guardan relación con el caso de autos, toda vez que como se explicó en los párrafos precedentes, en lo que respecta a la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, el objeto de ambos procesos no fue la verificación de cumplimiento o incumplimiento de tal meta en las gestiones 2010 y 2011, por lo que al no haberse realizado la medición de dicha meta, no fue aplicada metodología alguna, consiguientemente, el argumento del operador carece de fundamento.

iii) Como se demostró en el análisis precedente, la fórmula de cálculo de la meta no fue modificada desde la emisión del "Contrato de Concesión" (sic); en cambio, la decisión de operador de aplicar el criterio de no considerar como intentos válidos aquellos casos de llamadas no completadas por marcación insuficiente de dígitos, llamadas con error de marcación y/o llamadas a números inexistentes, fue una decisión discrecional y unilateral por parte COTAS R.L., ya que el contrato no señala que se deban excluir de la medición de la meta aquellas llamadas presuntamente con error de marcación y/o a números inexistentes, ya que, contractualmente, se debe considerar en la medición, el "total de intentos de llamadas realizados por los USUARIOS". Además, la cláusula "8.06: Metas de Calidad" del "Contrato de Concesión" (sic) establece que: "El concesionario está obligado a alcanzar los requisitos mínimos de calidad para el Servicio Local de Telecomunicaciones, sobre llamadas completadas", por lo tanto es de obligatorio cumplimiento la aplicación de los parámetros de la fórmula mencionada para la medición de la meta.

iv) Las llamadas con error de marcación y/o a destino inexistentes no pueden ser catalogadas como un evento extraordinario e imprevisible, pues al ser recurrentes son previsible, tomando en cuenta la cantidad de estas llamadas en la medición de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio de Local de Telecomunicaciones que incidieron en su incumplimiento; además, el incumplimiento a dicha meta se observó no sólo en la gestión 2013, sino también en la gestión 2012; asimismo, no puede excluirse de responsabilidad al operador pues si bien éste alegó caso fortuito o fuerza mayor por la cantidad de llamadas salientes de sus usuarios con error de marcación o a un destino inexistente, no demostró tal hecho para considerar tales llamadas como un caso fortuito o fuerza mayor, debiendo considerarse que la carga de la prueba ante tal argumento, se traslada a quien la alega, en este caso, a COTAS R.L.

v) Respecto a los argumentos planteados por el operador, cabe señalar que en el caso de COSETT Ltda., el incumplimiento de la meta "Llamadas Nacionales Completadas" y "Llamadas Internacionales Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones en la gestión 2005 fue de 0.94 puntos porcentuales por debajo del valor objetivo de 70% y de acuerdo a los criterios de evaluación empleados en su momento por el Ente Regulador, se determinó la existencia de fuerza mayor y/o caso fortuito en las llamadas que incidieron en el incumplimiento de 0.94 puntos respecto al valor objetivo conforme el análisis realizado en la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2007/0964 de fecha 13 de abril de 2007. Similar situación se presenta en el caso del operador ENTEL S.A., que como resultado del proceso de verificación de la meta "Llamadas Nacionales Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones gestión 2000 y 2001, el





incumplimiento en la meta señalada fue de 0.71 puntos porcentuales por debajo del valor objetivo de 75%; por lo que en su momento, también, el Ente Regulador habría considerado un caso de fuerza mayor y/o caso fortuito conforme el análisis realizado en la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2007/1206 de fecha 11 de mayo de 2007. En ambos casos, de manera independiente, el Ente Regulador realizó la valoración de las pruebas y los hechos, determinando la concurrencia del referido eximente de responsabilidad; sin embargo, independientemente de los criterios que este Ente regulador haya aplicado en tales oportunidades, en el caso de autos no es posible considerar la concurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, toda vez que, como se indicó anteriormente, el operador incurrió en incumplimiento de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, en las gestiones 2012 y 2013. A mayor abundamiento, el valor de incumplimiento del operador es superior en relación a los incumplimientos de COSETT Ltda. y ENTEL S.A., lo que demuestra que los sucesos no pueden considerarse como caso fortuito o fuerza mayor debido a que los presuntos errores de marcación no son casos aislados, sino más bien, son sucesos frecuentes y reiterativos ocurridos en la gestión 2013; además, si el incumplimiento ya se percibió en la verificación de metas de la gestión 2012, el operador pudo implementar procesos de gestión de red ante eventos de esta naturaleza para evitar que estos hechos ocurrieren constantemente, sin que esto signifique privar a los usuarios del servicio local para realizar llamadas internacionales.

vi) En los CDR's contenidos en el archivo Excel "Lucent_Charagua_Gutierrez_LD_2013.xls" de la central local de Charagua, entregados por COTAS R.L., se puede advertir que el formato de los CDR's está de acuerdo a lo señalado por el operador en sus pruebas de descargo; sin embargo, aún con las aclaraciones indicadas por COTAS R.L., y aunque la cantidad de llamadas de larga distancia internacional registradas en ambos nodos de conmutación (Lucent/SIEMENS), sean iguales no se han desvirtuado los cargos.

vii) Es una práctica usual que el usuario reintente una llamada si esta no ha sido exitosa; en consecuencia, los usuarios realizaron varias llamadas entre exitosas y no exitosas, tal como se puede observar en el cuadro precedente; sin embargo, en el mismo cuadro se puede advertir que en la fila 1, observada por COTAS R.L. como "Llamada LDN con Error de Marcación", tiene en el campo CLASS, el valor 50, que de acuerdo a la documentación del fabricante y remitido, por el operador, corresponde a una llamada "B no responde", lo que significa que la llamada fue cursada normalmente, pero el abonado destino B no respondió la llamada, por lo que esta llamada no podría considerarse como error de marcación conforme al valor de CLASS registrada por la central. Asimismo, se puede observar que efectivamente el campo CLASS tiene el valor 51, "Destino Inexistente" que correspondería a una llamada con error de marcación.

viii) La Autoridad Reguladora tomó en cuenta la recomendación E.600 para definir el "intento de toma" para la medición de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, el cual permite corroborar que no se deben excluir las llamadas con error de marcación y/o a números inexistentes del total de intentos registrados en la central Lucent del ASL de Charagua. Asimismo, analizada la información de descargo presentada por el recurrente, corresponde señalar que la frase al pie del numeral 4.2 de la Recomendación E.600, no indica expresamente que las Recomendaciones E.600 y E.800 de la UIT debieran ser analizadas necesariamente en conjunto, como erróneamente alegó el operador; además, los parámetros utilizados para el cálculo de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" son congruentes con los términos y definiciones empleados en las Recomendaciones E.600 y E.800 de la UIT. Por tanto, cabe indicar que los términos y definiciones proporcionados en las Recomendaciones E.600 y E.800 de la UIT se aplican a los distintos sistemas telefónicos por parte de los operadores de telecomunicaciones a objeto de mejorar la calidad de sus servicios de telecomunicaciones; por lo que estas recomendaciones debieron ser aplicadas por el operador para dar una mejor asistencia y servicio a sus usuarios y no como un argumento para justificar un incumplimiento que pudo haber sido previsto con tareas de gestión y control de tráfico, además con apoyo a los usuarios en cuanto a la marcación de llamadas de larga distancia.

ix) Si bien el Plan Fundamental de Numeración realiza una explicación detallada de la composición de dígitos que combinados conforman la cadena de cifras de un número internacional, la aplicación y configuración en las centrales telefónicas se realiza por dígitos, es decir, el central local no analiza el total de dígitos que componen el número internacional. Es una práctica común en los operadores locales configurar la central local para analizar únicamente el





código internacional y el carrier (0012), en el caso de COTAS R.L., para enrutar (enviar el número del abonado B) la llamada a la siguiente central de tránsito internacional. Además, la central local, a parte del número, envía a la central de tránsito, un código que indica a este último, que la llamada corresponde a una categoría internacional. Por lo que, se puede aseverar, que las llamadas (cdrs o tramas) evidentemente terminaron en un operador de larga distancia, haciendo uso de recursos tanto locales como internacionales, indistintamente del número de dígitos que componen un número internacional, definido en el Plan Fundamental de Numeración. Por lo mencionado, el tráfico generado por COTAS R.L. con código internacional (00) y portador de larga distancia (11,12 y/o cualquier otro), es encaminado a los operadores de larga distancia y terminados en un operador internacional; por lo tanto, estas llamadas o intentos deben ser considerados como registros válidos que no deben ser excluidos del cálculo de la meta, indistintamente del número de dígitos que el usuario marque aparte del 0012.

x) En cuanto al argumento planteado por el recurrente en el memorial de 12 de diciembre de 2017 planteado en el punto 11 del Considerando 3, en el que el recurrente señaló que de acuerdo al Nuevo Estándar de Calidad aprobado a través de RAR 634/2015 y la referencia a la Recomendación UIT E.800 para el análisis de la calidad de los servicios, cabe señalar que la citada nueva norma hace referencia, entre otras, a la Recomendación UIT E.800 y tiene por objeto que los Operadores mejoren la calidad de los servicios de telecomunicaciones, por ejemplo para la mejora del porcentaje de "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas", que ofrezcan o logren los operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones, atendiendo y gestionando adecuadamente a través de sus redes y nodos, todo el tráfico telefónico generado por los usuarios. Al margen de lo señalado, conforme lo dispone el artículo 123 de la CPE, las normas, en este caso el Estándar de Calidad aprobado mediante la RAR 634/2015, no puede tener efectos retroactivos, por lo que no es aplicable a la medición de metas de la gestión 2013, tal como estableció el MOPSV en la RM.063.

xi) Respecto a la referencia del operador en el memorial de 12 de diciembre de 2017 en cuanto a la Recomendación "ETSI EG 201 769 del Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones", cabe señalar que la citada Recomendación, está dirigida principalmente al operador, haciendo referencia a que el establecimiento de una llamada implica que la red, así como los sistemas telefónicos y los nodos de conmutación de éste, deban recibir la dirección necesaria, es decir, la marcación correcta para establecer una llamada, por lo que se presume que el operador tiene configurados sus sistemas telefónicos y centrales de conmutación telefónicos para no proseguir con el establecimiento de las llamadas de larga distancia internacional si la marcación recibida es incompleta o errónea, situación que no consideró COTAS R.L., ya que como quedó demostrado en el análisis precedente, la central local Lucent del ASL de Charagua no realiza el análisis de todos los dígitos de un número internacional para encaminar la llamada hacia los operadores de larga distancia.

xii) El documento "Documento PLANITU-DOC-22-S, Conceptos Fundamentales de TETRAPO" no sólo realiza un análisis de llamadas locales, sino que también incluye las llamadas de larga distancia internacional, por lo que lo alegado por el operador corresponde a un ejemplo de llamada en una red local, toda vez que el diagrama mostrado en el memorial de 12 de diciembre de 2017, es una representación lógica que muestra las acciones que se llevan a cabo en el establecimiento de una conversación telefónica entre los puntos A y B, sin considerar el tipo de llamada, local o internacional, consiguientemente, el argumento planteado por el recurrente carece de fundamento toda vez dicho documento no contempla solamente llamadas locales como equivocadamente alega el operador.

xiii) De la supuesta aplicación diferente al momento de analizar la meta de calidad de "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" con otros operadores, refiriéndose como ejemplo a lo establecido en la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2007/0686 y Resolución Administrativa Regulatoria N° 2008/1681, ambas del operador COTECAR Ltda.; la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2008/2231 del operador UNETE y la Resolución Administrativa Regulatoria N° 2007/1206 del operador ENTEL S.A., cabe señalar que en la determinación del incumplimiento a la meta "Llamadas Internacionales Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, en relación a los otros operadores, los criterios de evaluación fueron empleados en su momento por el Ente Regulador, valorando para cada caso, los datos fuente y las pruebas cursantes en cada proceso administrativo y considerados como circunstancias que escapan a situaciones normales. Sin embargo, la situación es diferente en el caso de COTAS R.L.





que en la gestión 2013 para el ASL de Charagua, el valor medido fue de 65.74% incumpliendo en 4.26 puntos porcentuales, lo que demuestra que los errores de marcación, no fueron casos aislados para considerar como imposibilidad sobrevenida o caso fortuito y/o fuerza mayor, conforme ya fue expuesto en la presente parte considerativa de conclusiones. Lo anteriormente señalado queda corroborado por el hecho de que los supuestos errores de marcación a los que se refiere el operador, no son casos aislados, ya que durante la gestión 2013 estos sucesos se repiten constantemente.

xiv) De acuerdo al "Contrato de Concesión" (sic) "se considera llamada completada la que logra establecer una conversación y la que encuentra al abonado libre sin obtener contestación (...)" sin establecer, a diferencia de los dos "precedentes" citados por el operador de COTERI Ltda. y COTABE Ltda., que las llamadas no contestadas por congestión en red deban ser consideradas en la fórmula de cálculo de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, toda vez que la condición contractual de COTAS R.L. no contempla tal situación para la medición de dicha meta, por lo que el argumento del operador carece de fundamento.

xv) En cuanto a los argumentos esenciales de derecho, el operador invocó toda la teoría garantista del derecho procesal, infiriendo que la ATT habría vulnerado derechos, normas jurídicas y principios jurídicos, además de garantías constitucionales, empero, bajo ese razonamiento, es viable deducir que eliminando todas las supuestas razones de hecho enunciadas por el recurrente y señaladas en este punto considerativo, las razones de derecho, por las cuales el impugnante pretende denunciar un menoscabo en sus derechos subjetivos, desaparecen también. En ese entendido, y toda vez que se dilucidó que la Autoridad Reguladora no adoptó una nueva metodología para la medición de la meta en cuestión para la gestión 2013, aplicando más bien, lo estipulado en la Cláusula Octava del "Contrato de Concesión" (sic), específicamente en el inciso D. del Anexo 5 del mismo; no se generó una situación de indefensión al operador, consiguientemente, tampoco se vulneró el principio del debido proceso.

xvi) El recurrente se limitó a transcribir artículos referidos al debido proceso, así como citó Sentencias Constitucionales, sin explicar la relevancia de tales citas con relación al acto impugnado, además de que no argumentó de qué manera dicho acto podría haber vulnerado esas disposiciones normativas y sentencias constitucionales, bajo dichas circunstancias es pertinente advertir que cuando se interpone un recurso de revocatoria, se pretende que el ente emisor del acto impugnado revise su determinación ante el anuncio o advertencia de que se habría vulnerado alguna disposición normativa aplicable en su emisión, que el propio acto es contrario a dichas disposiciones, que exista un error relevante contenido en el acto, u otra advertencia de algún vicio de nulidad o anulabilidad del acto administrativo, empero cuando el recurrente se limita a mencionar diferentes normas jurídicas sin relacionarlas al acto recurrido, la Administración se ve impedida de interpretar el sentido de dichas citas, ya que por principio de legitimidad, los actos administrativos emitidos se presumen legítimos, salvo declaración judicial en contrario.

13. COTAS R.L., mediante memorial de 20 de febrero de 2018, solicitó copia del Informe Técnico ATT-DFC-INF TEC LP 8/2018 de 4 de enero de 2018 (fojas 460).

14. Mediante Auto ATT-DJ-A TL LP 268/2018, de 27 de febrero de 2018, la ATT atendió la solicitud como aclaración y complementación, rechazando la misma y dispuso se franquee copia del Informe Técnico (fojas 461 a 462).

15. El 20 de marzo de 2018, COTAS R.L. presentó recurso jerárquico contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018; de 5 de febrero de 2018. (fojas 483 a 496).

16. Mediante Auto RJ/AR-041/2018, de 29 de marzo de 2018, este Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda radicó el recurso jerárquico interpuesto por Nataniel Antelo Suárez, en representación de COTAS R.L. en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 27/2018, de 5 de febrero de 2018 (fojas 498).

17. Mediante Auto RJ/AP-009/2018 de 25 de julio de 2018, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda dispuso la apertura de un término de prueba y COTAS R.L. presentó documentos y alérgatos el 10 de agosto de 2018 (fojas 506 y 510 a 514).



CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 744/2018, de 24 de octubre 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 Nataniel Antelo Suárez, en representación de COTAS R.L., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 27/2018, de 5 de febrero de 2018, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes y, en consecuencia, se la confirme totalmente.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 744/2018, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El párrafo I de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley N° 164 General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación dispone que de forma transitoria hasta que se apruebe el reglamento de calidad para cada uno de los servicios, quedan vigentes las metas de calidad actuales. El incumplimiento de las mencionadas metas será sancionado de acuerdo a los procedimientos y multas establecidos en los respectivos contratos.
2. El artículo 60 de la Ley N° 164 establece que los proveedores de servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, deben presentar mensualmente los resultados de la medición de las metas de calidad para cada servicio, ante la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes y publicarlas en un sitio web, éstos deberán ser verificables, comparables y de acceso público. La Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes aprobará las normas técnicas específicas para su aplicación.
3. El artículo 14, numeral 5 de la Ley N° 164 establece que es atribución de la ATT regular, controlar, supervisar y fiscalizar la correcta prestación de los servicios y actividades por parte de los operadores o proveedores de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, del servicio postal y de entidades certificadoras autorizadas y el cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales.
4. Una vez referidos los mencionados antecedentes y la normativa aplicable, corresponde efectuar el análisis de los argumentos planteados por Nataniel Antelo Suárez, en representación de COTAS R.L. en su recurso jerárquico. En cuanto a que la vulneración a los principios de razonabilidad y el debido proceso por parte de la ATT originó que no se haya valorado en su real magnitud las pruebas o documentación respaldatorias aportadas oportunamente por COTAS R.L., que demuestran el cumplimiento del "contrato de concesión" (Autorización Transitoria Especial); corresponde señalar que haberse planteado el argumento de forma tan abierta, sin especificar cuáles serían las pruebas no valoradas o el error en la valoración de las pruebas aportadas, el argumento carece de todo sustento, máxime si se considera que los actos administrativos se presumen legales y no se demuestra de ninguna forma lo alegado.
5. Respecto al argumento que señala la inadecuada valoración o apreciación en su real dimensión de las pruebas, demostrando dejadez y conformismo, ya que simplemente se basaron en lo aportado, por el consultor, haciendo caso omiso a las auténticas pruebas, originando incumplimiento a sus funciones y atribuciones franqueada legamente y que hacen a la administración pública y que por eso el derecho a la defensa ha sido totalmente desconocido por la ATT; corresponde observar la ambigüedad del argumento sin haber señalado de manera específica cuál es la observación precisa, cuáles serían las pruebas no valoradas o a qué dimensión se refiere, por lo que el argumento carece de todo sustento. Asimismo, COTAS R.L. olvidó que es atribución del ente regulador la contratación de consultores para la evaluación y verificación de las metas de calidad; por lo que el informe de verificación de metas realizado por el consultor no es un simple aporte, sino que es la base del proceso de verificación de obligaciones contractuales, de conformidad a lo determinado en la cláusula 11.06.b de la Autorización Transitoria Especial 007/96 vigente a momento de realizar la verificación de las metas. Por lo tanto, el argumento no desvirtúa de forma alguna la actuación del ente regulador.
6. Respecto a que se vulnera la Constitución Política del Estado en los artículos 115 numeral I y II; 117 numeral I y 119 numeral II, toda vez que el regulador persiste su accionar rechazando el recurso de revocatoria, vulnerando el derecho a la defensa y el debido proceso; la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341, artículos 16 inc. h) y m); 28 inc. b) y e); 30 inc. a); 63





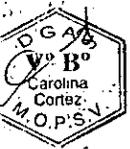
numeral 1 y Decreto Supremo N° 27172 en su artículo 8, pues se ve privada de conocer a cabalidad los motivos por los cuales la administración adoptó una determinada decisión y de recibir una resolución motivada, cabe señalar que la sola mención de los artículos y números de sentencias constitucionales sin establecer el nexo causal con el caso concreto, no desvirtúa de ninguna forma la actuación de la ATT, tomando en cuenta que el rechazo del recurso de revocatoria en sí mismo no implica vulneración alguna.

7. En relación a que se vulnera la Resolución Ministerial N° 528 de 23 de diciembre de 2016, ya que la ATT desconoce el análisis realizado por el Ministerio y desobedece el mandato u orden superior, al persistir en su posición sesgada de tomar como base su propia interpretación del "contrato de concesión" para la medición de la meta cuestionada; corresponde manifestar que si bien en la Resolución Ministerial N° 528 se ha determinado que ni la Autorización Transitoria Especial, ni las normas aplicables al caso establecen una definición precisa sobre la inclusión o exclusión de llamadas y que se advertía un posible cambio en la metodología aplicada; aspecto que debía ser motivado y fundamentado por la ATT, la ATT en cumplimiento a tal determinación desarrolló la explicación sobre la fórmula en la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 19/2017, sin que COTAS R.L. explique por qué consideraba dicha interpretación equivocada o sin fundamento, como se estableció en la Resolución Ministerial N° 405, de 31 de octubre de 2017, por lo que la reiteración de este argumento en este recurso manteniendo la omisión de fundamentar por qué la interpretación de la ATT sería equivocada, carece de sentido; en consecuencia, corresponde concluir que la actuación de la ATT fue realizada dentro del marco de legalidad y conforme a derecho.

8. Acerca de que se vulneran los principios de discrecionalidad, *in dubio pro actione*, decisión basada en la valoración de hechos y derechos de los cuales carecieron la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 614/2016, el Auto ATT-DJ-RA TL LP 1399 y la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 19/2017; principio de jerarquía normativa al haber vulnerado el derecho a la defensa al no considerar las pruebas de descargo presentadas por COTAS R.L. como consecuencia de ello ha desconocido Resoluciones Ministeriales y Sentencias Constitucionales de cumplimiento obligatorio; principio de sometimiento pleno a la ley, ya que la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 27/2018 atenta contra lo establecido en artículos 16 inc. h) y m), 28 inc. b) y e), 30 inc. a), 63 numeral 1 de la Ley N° 2341; principio de imparcialidad porque no ha otorgado tratamiento o tutela igualitarios frente al procedimiento, ya que a COTAS R.L. impone una sanción cuando por una causa similar sucedida con los operadores ENTEL y COSETT, desestimó la aplicación de la sanción por cuanto consideró que el incumplimiento de la meta, se debió a factores ajenos a la voluntad del operador, considerado como imposibilidad sobrevenida; corresponde señalar que la sola mención de principios no implica agravio alguno, sobre todo porque COTAS R.L. no ha establecido cuál sería la forma de vulneración en el caso concreto. Así, el ejemplo sobre supuesta vulneración al principio de jerarquía es equivocado ya que no tiene relación con jerarquía normativa y en cuanto al principio de imparcialidad, del contenido de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018, se observa la fundamentación respecto a que no existe vulneración a este principio, máxime si los ejemplos citados no tienen las mismas características. Por lo tanto, el argumento sobre vulneración a principios carece de fundamento, como lo tiene determinado la ATT en la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018.

9. Respecto a que en el recurso de revocatoria se hizo referencia a las definiciones contenidas en el Plan Técnico Fundamental de numeración, aspecto que ha sido violentado durante el proceso de verificación de la meta llamadas de larga distancia internacional completadas; y que la ATT no se ha pronunciado en la RR 27/2018 respecto al cumplimiento de dicha normativa durante el proceso de verificación de las metas, lo que demuestra que la ATT no valoró adecuadamente los descargos presentados por COTAS, no buscó la verdad material establecida por la norma y, por tanto, no motivó ni fundamentó adecuadamente la resolución del recurso de revocatoria; se observa que la ATT sí emitió pronunciamiento fundamentado al respecto en el punto 10 de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018, por lo que el argumento es incorrecto.

10. Respecto a que la interpretación que da el ente regulador es sesgada y fuera de la realidad ya que en ninguna parte de la definición del indicador ni en la Recomendación E.600 de la UIT se indica que todos los intentos de llamadas aun si los mismos no se completaron por factores humanos, deben ser considerados intentos válidos; se destaca que, tal como menciona COTAS R.L., la ATT hace referencia al numeral 2.4. de la Recomendación E.600 de la UIT, en el que se





define intento de llamada (tentativa de llamada) parámetro que incluye los intentos de llamadas realizadas por los usuarios, aun, si estas no se hubieran completado por razones técnicas, humanas u otras causas, tal es el caso de las presuntas llamadas con error de marcación y/o a numeros inexistentes que son intentos no completados, por lo que, no es un error considerar estos intentos de llamadas en la fórmula de cálculo, tal como argumenta el operador en su recurso de revocatoria. En consecuencia, queda demostrado que la Autorización Transitoria Especial si establece a través de la fórmula establecida para el cálculo de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, los parámetros que deben ser considerados. Por lo tanto, COTAS R.L. no ha podido desvirtuar la actuación del ente regulador, máxime si su interpretación carece de sustento técnico y jurídico.

11. Respecto a falta de coherencia en el accionar del ente regulador por cuanto su análisis cambia radicalmente de un momento a otro, entrando en contradicciones, hecho que denota una vulneración del derecho de COTAS a un debido proceso en sus componentes de motivación y de congruencia de las resoluciones, toda vez que no ha comunicado oportunamente, ni justificado el cambio en la metodología de medición de la meta observada. Es más, acusa a COTAS de dicho cambio, cuando se ha demostrado que el cambio fue introducido por la ATT. Al respecto el ente regulador estableció que a partir de la prerrogativa de adecuar a derecho sus precedentes de conformidad a lo establecido por el inciso c) del Artículo 30 de la Ley N° 2341 y considerando que la metodología de cálculo se encuentra claramente definida en el inciso D del Anexo 5 de dicha Autorización y no presenta ambigüedades en la fórmula y por lo tanto al no existir un cambio en la metodología de medición de la meta, no corresponde comunicar al operador ningún cambio. Por lo tanto, el hecho de que en gestiones pasadas, el Ente Regulador actuando en su buena fe, hubiera aplicado criterios de evaluación distintos a los establecidos en el Contrato de Concesión, obteniendo valores de cumplimiento por los cuales el operador habría sido favorecido, no le otorga derechos a exigir en gestiones posteriores, la aplicación de una metodología que no corresponde a lo establecido en la Autorización Transitoria Especial, máxime si la misma es y fue de conocimiento pleno del operador.

En ese sentido, no se evidencia la contradicción señalada, toda vez que el ente regulador haciendo una aplicación literal de las disposiciones de los parámetros determinados en la Autorización Transitoria Especial N° 007/96 en el inciso D del Anexo 5 que establece que "se considera llamada completada la que logra establecer conversación y la que encuentra al abonado libre sin obtener contestación. El porcentaje se calculará en relación al total de intentos de llamadas realizados por los usuarios" extrae la fórmula de medición, que es aplicada directamente a los datos e información proporcionada por el operador en sus archivos fuente de cada central, determinando además que la interpretación realizada en gestiones precedentes sobre la metodología de medición de la meta establecida en la Autorización Transitoria Especial no genera derecho alguno sobre las mediciones de gestiones posteriores, máxime si ya para la gestión 2012 se había utilizado esos mismo parámetros.

Por otra parte, cabe observar que la mención de la Resolución Ministerial N° 11 de 12 de enero de 2016 referida al proceso de verificación de las metas de la gestión 2012, resulta descontextualizada, toda vez que si bien esa resolución determinó la revocación de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL 835/2015, de 14 de julio de 2015, por falta de fundamentación y motivación suficientes, en esa resolución se instruyó a la ATT la emisión de una nueva resolución, habiendo la ATT emitido la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 81/2016, de 13 de septiembre 2016 que posteriormente fue confirmada por la Resolución Ministerial N° 063, de 1° de marzo de 2017, quedando confirmada la legalidad de la actuación del ente regulador.

12. En cuanto a que se observan inconsistencias en el análisis de la ATT en relación al proceso de verificación de metas de calidad de la gestión 2011, llegando al extremo de emitir afirmaciones que no responden a la realidad, con el sólo propósito de justificar sus errores y falta de congruencia de sus propias actuaciones, hechos con los cuales pretende sancionar a COTAS por supuestos incumplimientos inexistentes, cabe observar que la verificación de las metas de la gestión 2011 no está en discusión en el presente caso, por lo que no corresponde remitirse a dicho análisis. Asimismo, es pertinente considerar que el proceso de evaluación de metas de la gestión 2011 no versó sobre la meta de Llamadas de Larga Distancia Completadas, por lo que la razón de la decisión de la resolución no considera el análisis de esa meta, como bien lo señaló la ATT, y de todas maneras para la gestión 2012 ya se observó el incumplimiento de la meta con los





mismos parámetros usados para la gestión 2013. Por lo que no se advierte la incongruencia alagada, máxime si es responsabilidad del operador implementar procesos de gestión de red ante eventos de esta naturaleza para evitar que estos hechos ocurran constantemente, sin que esto signifique privar a los usuarios del servicio local para realizar llamadas internacionales. Por lo tanto, el argumento de COTAS R.L. no desvirtúa la medición e incumplimiento demostrado por la ATT para la gestión 2013.

13. Respecto a que *no es correcta ni ética la actitud de la ATT al tratar de desviar el análisis del descargo presentado por COTAS, respecto de la metodología aplicada en la evaluación de la meta de calidad de Llamadas de larga Distancia Internacional Completadas correspondientes a la gestión 2010, al pretender introducir en su análisis, otros aspectos que no conciben con el descargo presentado por COTAS, el cual se circunscribe a la fórmula de cálculo aplicada en la evaluación de la indicada meta para la gestión 2010; corresponde señalar que el análisis expuesto por la ATT respecto a la gestión 2010 responde a un argumento planteado por COTAS R.L., señalando con claridad que el precedente alegado no es aplicable al caso concreto de la gestión 2013, ya que las premisas fácticas de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 68/2015 no son similares a las de la gestión 2013 al ser procesos con objetos distintos. Por lo tanto, el argumento no es procedente.*

14. En relación a que *en el análisis realizado en los puntos precedentes, se ha demostrado que la ATT sí realizó la medición y verificación de la meta de calidad de Llamadas de Larga Distancia Internacional durante las gestiones 2010 y 2011, por lo que el regulador debe pronunciarse sobre los precedentes administrativos mencionados y explicar el motivo por el cambio en el procedimiento de medición; es menester señalar que la ATT sí se pronunció de manera expresa sobre los descargos presentados por COTAS R.L., siendo precisa al señalar que, "En ese sentido, es claro que los actos administrativos citados por el operador, a saber el AUTO866/2013 y la RAR 68/2015, no guardan relación con el caso de autos, toda vez que como se explicó en los párrafos precedentes, en lo que respecta a la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones, el objeto de ambos procesos no fue la verificación de cumplimiento o incumplimiento de tal meta en las gestiones 2010 y 2011, por lo que al no haberse realizado, la medición de dicha meta, no fue aplicada metodología alguna, consiguientemente, el argumento del operador carece de fundamento." Vale decir, que la ATT determinó que no corresponde la consideración de los actos administrativos señalados por el operador como descargos porque son procesos que tenían objetos distintos y por consiguiente las premisas fácticas y la razón de la decisión de esos actos no tienen relación con el presente caso y para poder ser considerados como precedentes suficientes para desvirtuar la actuación del ente regulador. El hecho de que los descargos presentados por COTAS R.L. no desvirtúen el incumplimiento de la meta Llamadas de Larga Distancia Internacional de la gestión 2013, no implica de forma alguna que la ATT no se haya pronunciado sobre los mismos, por lo que el argumento carece de todo sustento.*

15. En cuanto a que *el regulador menciona que la fórmula de cálculo de la meta no fue modificada desde la emisión del contrato de concesión, aseveración totalmente errónea ya que con los precedentes mencionados, se demostró que el regulador sí utilizó una fórmula de medición diferente para las gestiones precedentes, actos que pretende desconocer, conforme lo tiene establecido la ATT en el numeral 2 del Considerando 6 de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018, la fórmula de cálculo de la meta está determinada en lo que fue el Contrato de Concesión, así como los parámetros para su medición, por lo que no es evidente que hubo una modificación en la fórmula del Contrato.*

Asimismo, no resulta pertinente la mención de la Resolución Ministerial N° 528 de 23 de diciembre de 2016, que se refería a la evaluación de las metas: Incidencia de Fallas en ASL, Congestión de Rutas Intercentrales y Tiempo Máximo de Espera para Conexión y no a Llamadas de Larga Distancia Internacional, y ya que si bien determinaba la revocatoria de la Resolución ATT-DJ-RA RE-TL-LP 63/2016 por falta de una motivación y fundamentación suficiente, la ATT emitió un nuevo pronunciamiento a través de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 109/2016, que fue confirmada a través de la Resolución Ministerial N° 219 de 11 de julio de 2017; por lo que dicho análisis ya fue modificado por otro posterior, así como por la evaluación de metas de la gestión 2012, quedando confirmada la legalidad de la actuación del ente regulador y la inaplicabilidad de supuesto precedente al caso concreto.

DGAJ
N° B°
Carolina
Cortez
M.O.P.S.
DGAJ-UR
N° 1020
María
Guillem



16. Respecto a que en el documento de la audiencia de 25 de mayo de 2015 se demuestra que hasta el mes de mayo el operador tenía plena certeza que las llamadas con error de marcación no debían ser consideradas como intentos válidos aspecto que fue señalado durante la audiencia y ni siquiera en ese momento el regulador hizo alguna observación del presunto error en la metodología y fórmula utilizada por COTAS, sino que fue recién al momento de la emisión de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015 de 14 de julio de 2015, en que la ATT por primera vez informa de la nueva metodología y fórmula de cálculo de la meta, situación que dejó en total indefensión al operador, corresponde señalar que este argumento no fue planteado en el recurso de revocatoria por lo que la ATT no emitió ningún pronunciamiento al respecto, además al tratarse de un argumento de inmediatez, es decir, sobre aspectos que se trataron en una audiencia por lo que no es posible conocer exactamente lo acontecido en ella, no corresponde en esta instancia emitir pronunciamiento al respecto.

Por otra parte, de las conclusiones del documento copiadas y resaltadas por COTAS R.L. de manera parcial, por lo que no permite un análisis integral y objetivo del documento, no obstante se observa que ya se advertía diferencias en el cálculo, por lo que no es evidente lo manifestado por COTAS R.L. En esa misma línea, COTAS R.L. ya conocía para la gestión 2013 el cálculo a ser realizado para la meta Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas, máxime si reconoce de manera expresa que a través de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 835/2015 de 14 de julio de 2015 referida a la evaluación de metas de la gestión 2012, la ATT informó de la metodología y fórmula de cálculo de la meta Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas. Por lo que, el argumento carece de todo sustento y no desvirtúa el incumplimiento de la meta de la gestión 2013 verificado por la ATT, demostrando la legalidad de la actuación de la ATT.

17. Respecto a que el regulador de forma totalmente imparcial y sin justificativo técnico, para el caso de los operadores ENTEL y COSETT, determina que si hubo una situación de caso fortuito, sin embargo para el caso de COTAS se niega a hacerlo, a pesar que son situaciones similares, indicando que en caso de "poco" desvío de la meta corresponde utilizar un criterio, y en caso de "mucho" desvío de la meta corresponde utilizar otro criterio, siendo que estos criterios son totalmente subjetivos (el regulador no demostró justificativo técnico para fijar un valor o porcentaje de referencia), y por lo tanto se demuestra que ejerció una situación de discriminación contra COTAS, cabe señalar que según el análisis de la ATT ampliamente expuesto en el punto 5 del Considerado 6 de la resolución recurrida, las condiciones en los casos analizados son diferentes al caso de COTAS R.L. por lo que no son aplicables al presente caso. Es pertinente tomar en cuenta que un eximente de responsabilidad determinado en un cierto caso, no es aplicable de forma automática a otros casos posteriores, ya que el caso fortuito o la fuerza mayor dependerán de las circunstancias específicas y especiales de cada caso concreto. Por lo tanto, el argumento carece de todo sustento fáctico y jurídico, máxime si COTAS R.L. no ha demostrado cuáles serían las circunstancias que determinen efectivamente un caso fortuito o una fuerza mayor en el presente caso, más que haber alegado la aplicación de unos supuestos precedentes, inaplicables, al presente caso y ya para la gestión 2012 fue sancionado por el incumplimiento a esta misma meta.

En cuanto a la supuesta discriminación, cabe señalar que COTAS R.L. no ha demostrado que los descargos, circunstancias y hechos en el presente caso, sean los mismos a los casos de ENTEL S.A. y COSETT Ltda., o incluso que sea un trato distinto a los otros operadores en la misma meta y en la misma gestión, siendo evidente que todos los fueron evaluados y medidos de la misma manera y bajo los mismos criterios, por lo que no hubo discriminación alguna contra COTAS R.L.

18. Respecto a que el operador es responsable por sus actos, no por los actos de terceros, tal cual sucede con los errores cometidos por los usuarios, sobre los cuales COTAS no tiene forma de evitar, debiendo el regulador catalogarlos como caso fortuito o fuerza mayor, por cuanto si bien los errores de marcación o marcación a números inexistentes podrían ser previstos, no pueden ser evitados por el operador, cabe señalar que COTAS R.L. no ha demostrado la inevitabilidad de los casos, máxime si la reiteración del error fue permanente en la gestión 2013 destacándose el caso del usuario 39542112, alcanzando un incumplimiento total en la meta de 34,26%, es decir, 4,26% menos del valor objetivo permitido de 70%, sin que COTAS R.L. haya asumido ninguna medida a favor de los usuarios, ni para corregir el error, toda vez que decidió no darle importancia y permitir que siga sucediendo porque asumió que no sería contabilizado en la evaluación de la meta de calidad del servicio. Por lo tanto, es correcta la determinación de la ATT de no considerar esos errores como fuerza mayor o caso fortuito y considerar todos los intentos de llamadas como



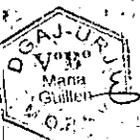


registros válidos que no deben ser excluidos del cálculo de la meta, máxime si la información remitida por COTAS R.L. no permitió discriminar las llamadas de larga distancia nacional de aquellas llamadas internacionales, debido a que todos los registros (CDR) el número de destino (numero B) no cuenta con el prefijo "00" ni el prefijo "0" como lo declara COTAS R.L. en el memorial de descargo de 23 de febrero de 2013 y no estableció de forma precisa cuáles y cuántas llamadas deberían supuestamente haber sido excluidas.

19. En relación a que la presunta claridad de la fórmula indicada por la ATT es contradictoria con lo indicado en la Resolución Ministerial 285/2012. La afirmación realizada por la ATT respecto de que la fórmula para la medición de la meta señalada se encuentra claramente definida en el Contrato de Concesión (Autorización Transitoria Especial), no es real y carece de fundamento. Hecho que además no condice con el accionar de la ATT, por cuanto la fórmula aplicada para la evaluación de la meta, ha sido modificada por el ente regulador, lo cual no debería suceder si efectivamente la fórmula establecida en el Contrato de Concesión estuviera claramente definida; cabe observar que la mención de la Resolución Ministerial N° 285 de 28 de julio de 2016 referida al proceso de verificación de las metas de la gestión 2012, resulta descontextualizada, toda vez que si bien esa resolución determinó la revocación de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 261/2016, por falta de fundamentación y motivación suficientes, ésta instruyó a la ATT la emisión de una nueva resolución, habiendo la ATT emitido la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 81/2016, de 13 de septiembre 2016 que posteriormente fue confirmada por la Resolución Ministerial N° 063, de 1° de marzo de 2017, en la que se señaló que "queda demostrado que la Autorización Transitoria Especial si establece una forma clara y precisa a través de la fórmula establecida para el cálculo de la meta "Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas" del Servicio Local de Telecomunicaciones; toda vez que los parámetros involucrados en la fórmula se encuentran claramente definidos", quedando confirmada la legalidad de la actuación del ente regulador. En consecuencia, no se evidencia la contradicción alegada.

20. Respecto a que el regulador realiza una interpretación errada de la definición de intento de llamada o tentativa de llamada, ya que indica que sería suficiente con el establecimiento de la conexión de algunos elementos de la red (circuitos, tiempo de procesamiento de la CPU y otros elementos de la red) para que el evento pueda ser considerado un intento de llamada, siendo que la definición es muy clara cuando indica que el objetivo es conectarse con otros dispositivos (otros usuarios) conectados a la red y que no sean "partes de la red" como pretende interpretar el regulador. Aquí nuevamente el regulador trata de responsabilizar al operador por eventos de fuerza mayor, como son los errores de marcación cometidos por los usuarios y lo que es peor, asociarlos a la calidad de la red administrada por el operador, para justificar la sanción ilegalmente impuesta a COTAS; corresponde señalar que del argumento de COTAS R.L. no se evidencia que la definición establecida en la Recomendación E.600 de la UIT disponga esa interpretación. Por lo que no se evidencia el error en la interpretación de la ATT; máxime si el error en la marcación de ninguna manera supone un evento de fuerza mayor como lo alega COTAS R.L. Por lo que el argumento carece de todo sustento.

21. Respecto a que la ATT está vulnerando la normativa al no considerar un aspecto tan básico y elemental como es el Plan Técnico Fundamental de Numeración, el cual a efectos del análisis del regulador, no tendría ninguna relevancia en cuanto al tema de numeración internacional. Llama la atención que la ATT pierda de vista el objetivo de los indicadores de calidad que es en este caso en particular tiene por finalidad medir la calidad de la red del operador, sin embargo la ATT con su interpretación incluye en su análisis aspectos que escapan a la responsabilidad del operador, por cuanto los errores de marcación no tienen relación con la calidad de la red. Como fuera analizado, este tipo de eventos se constituyen en eventos de fuerza mayor, por cuanto si bien pueden ser previstos, no pueden ser evitados, toda vez que el operador no tiene tuición sobre el accionar de los usuarios quienes son responsables de los errores de marcación, por lo tanto, la interpretación forzada de la ATT no tiene sustento, ni técnico ni regulatorio; corresponde señalar que a partir del propio análisis y explicación de COTAS R.L. respecto al procedimiento de marcación y el Plan Técnico Fundamental de Numeración, queda evidenciado que el análisis de la ATT es correcto y responde a dicho argumento demostrando que si se da cumplimiento al Plan Técnico Fundamental de Numeración y los procedimientos de marcación, respectivos, siendo ambos aspectos complementarios, motivo por el cual si corresponde considerar los intentos de llamadas dentro del cálculo.





Por otra parte, es pertinente aclarar que, conforme lo establece el Anexo 5 al Contrato de Concesión, ahora Autorización Transitoria Especial, la meta de calidad Llamadas de Larga Distancia Nacional e Internacional Completadas, es una meta de calidad de Servicio y no sólo de disponibilidad de red como pretende COTAS R.L., por lo que el argumento de COTAS R.L. no es correcto.

En cuanto a que el error de marcación es un evento de fuerza mayor, conforme lo tiene analizado y desarrollado la ATT en el punto 5, numerales iii) y iv) de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018, queda establecido que dicha afirmación de COTAS R.L. es equivocada, considerando que además de las propiedades de imprevisibilidad y de inevitabilidad, los eventos de fuerza mayor se caracterizan por ser eventos de la naturaleza, por lo que queda demostrado que el argumento carece de todo sustento.

22. En relación a que *el regulador debió haber justificado con fundamentos técnicos el motivo por el cual hasta la fecha en que entre el nuevo estándar de calidad entre en vigencia, se debe sancionar a los operadores por la marcación incorrecta de los usuarios y con la entrada en vigencia de dicho documento la misma situación ya no será considerada de responsabilidad de los operadores, situación que no ha ocurrido;* cabe considerar que este argumento no fue planteado en el recurso de revocatoria, ya que el argumento expuesto estaba referido a la aplicación del Estándar de Calidad, por lo que no corresponde emitir ningún criterio al respecto ya que la ATT no tuvo oportunidad de analizar el mismo y no se pronunció sobre su aplicación. Además, es necesario señalar que no corresponde emitir pronunciamiento sobre una norma que no está vigente.

23. Respecto a la argumentación 13 referida a que *llama la atención que la ATT mezcle dentro del análisis del cumplimiento de la meta de calidad observada, aspectos de orden operativo de las centrales cuando el objetivo de la meta es verificar que la red del operador esté técnicamente apta para ofrecer un servicio de calidad;* corresponde observar que no se evidencia agravio alguno en lo expuesto; el análisis de la ATT responde al alegato de COTAS R.L. sobre normas que no son parte del ordenamiento jurídico nacional ni de aplicación en Bolivia, ya que no se es miembro de tal organización, siendo simplemente referenciales y que no inciden en las determinaciones de la ATT.

24. Respecto a que *la ATT menciona que para el caso de COTAS no corresponde aplicar la misma figura de caso fortuito, siendo que dicha situación fue respaldada con cartas de usuarios que confirman dicha situación y aun así el regulador pretende desconocer lo manifestado por los propios usuarios y que siendo que los eventos objeto de análisis, tanto de lo sucedido con los usuarios de COTAS como lo sucedido con los usuarios de otros operadores señalados anteriormente, son exactamente los mismos, no es coherente que el regulador quiera catalogarlos o clasificarlos, por el solo hecho de haber diferencia en el volumen de los eventos suscitados, por tanto lo indicado por la ATT no tiene sustento jurídico;* corresponde señalar que COTAS R.L. insiste en señalar que se trataría de un caso de fuerza mayor, cuando por la definición de lo que es un evento de fuerza mayor desarrollada por la ATT en sus pronunciamientos de forma expresa, no se aplica al presente caso al no estar referidos a eventos de la naturaleza. Asimismo, se debe destacar que la ATT fue clara al establecer que en relación a los otros operadores, los criterios de evaluación que fueron empleados en su momento por el Ente Regulador, valoraron para cada caso los datos fuente y las pruebas cursantes en cada proceso administrativo y considerados como circunstancias que escapan a situaciones normales. Sin embargo, la situación es diferente en el caso de COTAS R.L. que en la gestión 2013 para el ASL de Charagua, el valor medido fue de 65.74% incumpliendo en 4.26 puntos porcentuales, lo que demuestra que los errores de marcación, no fueron casos aislados para considerar como imposibilidad sobrevenida o caso fortuito y/o fuerza mayor. Así, en ese sentido, el hecho de que COTAS R.L. haya señalado que visitó a los usuarios en sus domicilios y consiguió cartas en las que señalarían que la intención era llamar a teléfonos de larga distancia nacional, demuestra que COTAS R.L. pudo haber evitado oportunamente que el error de marcación de los usuarios se repitiera por más de 1.600 veces en la gestión 2013 habiendo tomado esas medidas correctivas y preventivas en su debido tiempo. Por lo que queda demostrado que las circunstancias con otros operadores son distintas y no corresponde aplicar los mismos criterios de manera automática como si las circunstancias y elementos de prueba fueran exactamente iguales, como pretende COTAS R.L.; más aún si se considera que de ser realmente exactas las circunstancias con otros operadores, entonces el caso ya deja de ser imprevisible e inevitable, demostrando la inacción de COTAS R.L. ante tales





eventos

25. Respecto a que *existe abundante prueba de que el regulador modificó la fórmula de medición de la meta de calidad Llamadas de Larga Distancia Internacional Completadas, y que dicha modificación no fue informada en ningún momento a COTAS, por lo que carece de fundamento la afirmación del regulador y se confirma que si se generó una situación de indefensión y se vulneró el principio del debido proceso, corresponde considerar lo determinado por la ATT en sentido de que la Autoridad Reguladora no adoptó una nueva metodología para la medición de la meta en cuestión para la gestión 2013, aplicando más bien, lo estipulado en la Cláusula Octava del contrato de concesión, específicamente en el inciso D del Anexo 5 del mismo, como en la gestión 2012; no se generó una situación de indefensión al operador, consiguientemente, tampoco se vulneró el principio del debido proceso, asimismo, resulta pertinente mencionar que de la revisión de obrados del proceso, se colige que mediante Auto 1399/2015, la ATT formuló cargos en contra del operador, dentro del proceso de verificación de metas gestión 2013, habiendo cumplido toda la etapa previa al mismo, por otro lado, el citado acto administrativo fue legalmente notificado al operador, poniendo en su conocimiento las presuntas infracciones que habría cometido, otorgándole la oportunidad de defenderse y de presentar las pruebas que desvirtúen dichos cargos, además, la administración también puso en conocimiento del operador la decisión adoptada, es más, éste al no estar de acuerdo con el fallo, lo impugno, es decir que no sólo se le otorgó la oportunidad de defenderse, sino que el operador activo los medios de defensa otorgados por la norma, prueba de ello es el trámite que ahora nos ocupa, por lo tanto, mal se podría invocar una vulneración de derechos y en especial de la garantía del debido proceso y/o del derecho a la defensa, consiguientemente, siendo evidente que el proceso sancionador se realizó de manera pública, con la necesaria inmediatez, bajo la libre apreciación de pruebas, observando el derecho a la defensa del operador, aplicando un procedimiento preestablecido y siendo congruentes los hechos que motivaron el inicio del proceso sancionador, con los contenidos en el Auto de Formulación de Cargos y luego en la Resolución Administrativa Regulatoria 614/2016, no resulta evidente que se haya vulnerado el derecho a la defensa, ni al debido proceso del operador.*

26. Respecto a que *el regulador vuelve a indicar que "al no existir un cambio en la metodología de medición de la meta que haya sido realizada por el ente regulador, no correspondía comunicar cambio alguno en la metodología", por lo que la sola afirmación, sin la debida exposición de razones, hechos y derecho que la sustenten no puede ser considerada como una motivación y fundamentación suficiente, haciendo caso omiso de lo observado por el Ministerio en la Resolución Ministerial N° 405/2017, corresponde señalar que de la lectura de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018, se evidencia que en los puntos 2 y 3 del considerando 6, la ATT hace un análisis fundamentado respecto a la metodología aplicada para la medición de la meta, por lo que no es evidente que no se haya observado la Resolución Ministerial N° 405.*

27. En relación a la mención de la recomendación E.425 de la UIT, cabe observar que este argumento no fue planteado durante la tramitación del proceso ante la ATT por lo que no se pronunció al respecto. Sin embargo, tal mención no desvirtúa la aplicación de la fórmula como se tiene desarrollado en la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018 que tiene como base lo determinado en lo que era el Contrato de Concesión, máxime si las recomendaciones de la UIT no son normas de cumplimiento obligatorio dentro del ordenamiento jurídico nacional, sino referenciales.

28. Respecto a que *no tiene sustento el argumento indicado por la ATT de utilizar la misma tabla de valores referenciales de un documento de UIT, tanto para las llamadas locales como para las llamadas indicadas de larga distancia internacional, se observa que el análisis de la ATT está referido a que el ejemplo de COTAS no es aplicable al caso concreto al estar referido a llamadas locales, porque el documento PLANIUT-DC-22 también se refiere a llamadas de larga distancia, por lo que concluye que su argumento carece de fundamento. En consecuencia, no se advierte la falta de sustento en el análisis de la ATT.*

29. Por consiguiente, no habiendo COTAS R.L. desvirtuado el análisis técnico jurídico de la ATT 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 Nataniel Antelo Suárez, en representación de COTAS R.L., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TL LP 27/2018, de 5 de febrero de 2018, confirmando totalmente el acto administrativo recurrido.





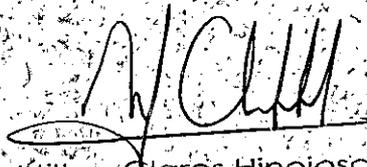
POR TANTO:

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

RESUELVE:

UNICO.- Rechazar el recurso jerárquico planteado por Nataniel Antelo Suárez, en representación de COTAS R.L., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP LP 27/2018, de 5 de febrero de 2018, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, confirmandola totalmente.

Comuníquese, regístrese y archívese.



Milton Claros Hinojosa
MINISTRO

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

