



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 331

La Paz, 03 DIC. 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 64/2018 de 4 de julio 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 592/2018 de fecha 3 de mayo 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 21/2017 de 27 de abril de 2017, en razón a que a la fecha se encuentra firme en sede administrativa, al haberse agotado la vía administrativa con la emisión de la Resolución Ministerial N° 440 de 24 de noviembre de 2017, y en caso de no procederse al pago, se informó que se iniciará el proceso de cobro coactivo ante autoridad judicial competente (fojas 4).

2. A través de memorial presentado en fecha 21 de mayo de 2018, Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., interpuso recurso de revocatoria contra la nota ATT-DJ-N LP 592/2018 de fecha 3 de mayo de 2018, de acuerdo a los siguientes argumentos (fojas 5 a 6):

i) La administración en previsión del artículo 54 de la Ley N° 2341, no puede iniciar ninguna ejecución que limite los derechos de los particulares sin que previamente haya concluido el correspondiente proceso legal mediante resolución con el debido fundamento que le sirva de causa, previsión que además debe entenderse en el marco de las normas constitucionales como ser el principio de seguridad jurídica respecto a los derechos e igualdad de las partes ante un juez, tal como se dispone por los artículos 178 numeral I y 180 numeral I de la Constitución Política del Estado.

ii) Se tiene que tener presente la línea jurisprudencial establecida mediante 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 que se expiden sobre el asunto que planteamos en el presente memorial, en el sentido que la disposición emitida por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, a través de la Resolución Ministerial N° 440 aún no ha causado estado, pues su ejecutoria ha sido interrumpida con la iniciación de la Demanda Contencioso Administrativa.

iii) Al exigirse el depósito de Bs50.000.- (Cincuenta mil 00/100 Bolivianos) podría afectar el normal desenvolvimiento económico de la empresa, por ser una cantidad excesivamente elevada, pues resulta mayor al ingreso que la empresa percibe por la realización de un vuelo completo en cualquiera de sus rutas, en aplicación del parágrafo II del artículo 59 de la Ley N° 2341.

iv) Habiéndose presentado la demanda Contencioso Administrativa y estando a la fecha pendiente de resolución, se generaría 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 nuestra empresa procediere al depósito de la suma de dinero 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, en virtud a que aún se encuentra controvertido y pendiente de solución jurídica en la vía contencioso administrativa la Resolución Ministerial N° 440, cuya ejecución anticipada puede generar perjuicio a la empresa y mayores controversias jurídicas.

3. Mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 64/2018 de 4 de julio de 2018, notificada a Línea Aérea Ecojet S.A. en fecha 11 de julio de 2018, la Autoridad de Regulación



y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, resolvió desestimar el recurso de revocatoria interpuesto por Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., en contra de la nota ATT-DJ-N LP 592/2018 de 3 de mayo de 2018 por tratarse de un acto de mero trámite, de acuerdo al siguiente análisis (fojas 7 a 12):

i) La "Nota 592/2018" (sic) impugnada por el operador no decidió el fondo del asunto ni resolvió el proceso sancionador seguido por el incumplimiento a lo dispuesto en los numerales 9 y 13 de la "RAR 133" (sic) y en el punto resolutivo segundo de la "RA 14/2014" (sic), infracción administrativa prevista en el artículo 37 de las "Normas para la Regulación Aeronáutica" (sic), sino corresponde a un acto de mero trámite tendiente al cobro de una deuda cuya resolución que la impone se encuentra firme en sede administrativa, a fin de evitar el inicio de un proceso de ejecución de cobro coactivo en su contra considerando que, tal como afirma el recurrente, el proceso concluyó con la emisión de la "RM 440" (sic).

ii) La presentación de la demanda contencioso administrativa por parte de Ecojet S.A. no constituye un argumento válido para considerar que la "Nota 592/2018" (sic) impida la prosecución del trámite, pues la vía judicial quedó expedita para el recurrente.

iii) Respecto a la cita del artículo 54 de la Ley N° 2341, resulta pertinente reiterar que el procedimiento legalmente establecido para el efecto ha sido concluido mediante Resolución Sancionatoria con el debido fundamento jurídico que le sirve de causa, así como con la resolución de los recursos administrativos planteados en su contra, además el recurrente no explica las razones por las cuales considera que los principios constitucionales contenidos en los parágrafos I de los artículos 178 y 180 de la Constitución Política del Estado habrían sido vulnerados o amenazados, no existiendo evidencia de ello.

iv) En cuanto al Auto Supremo invocado, el mismo fue dejado sin efecto, determinación confirmada por la Sentencia Constitucional 1098/2015-S1 de 5 de noviembre de 2015, emitiéndose el Auto Supremo N° 215 de 28 de junio de 2016, que fundamenta que los actos administrativos se ejecutan en forma inmediata en razón del poder de auto tutela que tiene cualquier ente público para ejecutar sus actos. En la Sentencia Constitucional N° 0702/2004-R citada por el recurrente, el tribunal señala: "*de no existir una norma expresa que permita la ejecución de la Resolución Administrativa...*" no obstante la Autoridad cuenta con distintas disposiciones expresas que le permiten ejecutar sus actos administrativos sin necesidad de esperar la determinación de la vía judicial, a saber, el artículo 4 en sus incisos b) y g), el parágrafo I de los artículos 55 y 59 de la Ley N° 2341 y el artículo 100 del "D.S. 27113" (sic) entre otras disposiciones que, en su conjunto, otorgan a la ATT la facultad plena de iniciar las acciones que correspondan a efectos de ejecutar sus propios actos. En tal sentido, no corresponde dar lugar al argumento planteado por el recurrente.

v) Respecto a la solicitud de suspensión del acto administrativo, no queda claro para la Autoridad Regulatoria si la pretensión está referida a la suspensión de la "Nota 592/2018" (sic), a la "RS 21/2017" (sic) considerando que es acto administrativo que dispuso imponer la multa, o a la "RM 440" (sic), quedando la Autoridad imposibilitada de emitir pronunciamiento al respecto.

vi) La "Nota 592/2018" (sic) 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, siendo sólo la consecuencia de la ejecución del acto declarado firme, como una cuestión derivada de la potestad de esta Autoridad Regulatoria de hacer cumplir sus resoluciones y cobrar deudas regulatorias, razón por la que no es susceptible de impugnación y por ello, no corresponde que la Autoridad Regulatoria ingrese al análisis del fondo del recurso de revocatoria.

4. Mediante memorial presentado en la ATT en fecha 26 de julio de 2018, Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., interpuso recurso jerárquico contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 64/2018 de 4 de julio de 2018, ratificando los argumentos presentados por memorial de fecha 21 de mayo de 2018, además del siguiente argumento (fojas 14 a 16):

i) En términos generales, la intención de la Resolución que se impugna es desvirtuar el tenor y





contenido del Auto Supremo N° 253 de fecha 7 de octubre de 2014 y la Sentencia Constitucional 0702/2004-R de fecha 12 de mayo de 2004, sobre las cuales la ATT genera una interpretación muy particular y sesgada, analizando en el fondo un solo aspecto en el que transcribe defectuosamente apenas una línea de la referida Sentencia Constitucional y en base a ello emite criterios que más que jurídicos son especulatorios por que en el fondo no desvirtúan absolutamente nada.

5. A través de Providencia RJ/P-053/2018 de 3 de agosto de 2018, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, solicitó que previamente a considerar el recurso se aclare qué resolución se impugna toda vez que ya se tiene en trámite un recurso jerárquico contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TR LP 32/2018 de 14 de marzo de 2018 (fojas 18).

6. Mediante memorial de fecha 7 de agosto de 2018, Linder M. Delgadillo Medina en representación de la Línea Aérea Ecojet S.A., aclaró que el recurso jerárquico interpuesto fue contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TR LP 64/2018 de 4 de julio de 2018 (fojas 20).

7. A través de Auto RJ/AR-066/2018, de 10 de agosto 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 64/2018 (fojas 21).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 815/2018 de 28 de noviembre 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 64/2018 de 4 de julio 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° 815/2018, 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, en ese sentido, respecto a los argumentos de que: *“la administración en previsión del artículo 54 de la Ley N° 2341, no puede iniciar ninguna ejecución que limite los derechos de los particulares sin que previamente haya concluido el correspondiente proceso legal mediante resolución con el debido fundamento que le sirva de causa, previsión que además debe entenderse en el marco de las normas constitucionales como ser el principio de seguridad jurídica respecto a los derechos e igualdad de las partes ante un juez, tal como se dispone por los artículos 178 numeral I y 180 numeral I de la Constitución Política del Estado”* y que *“al exigirse el depósito de Bs50.000.- (Cincuenta mil 00/100 Bolivianos) podría afectar el normal desenvolvimiento económico de la empresa, por ser una cantidad excesivamente elevada, pues resulta mayor al ingreso que la empresa percibe por la realización de un vuelo completo en cualquiera de sus rutas, en aplicación del párrafo II del artículo 59 de la Ley N° 2341”*; 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 párrafo 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 592/2018 de 3 de mayo 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.

8. En relación al argumento de que: *“en términos generales, la intención de la Resolución que se impugna es desvirtuar el tenor y contenido del Auto Supremo N° 253 de fecha 7 de octubre de 2014 y la Sentencia Constitucional 0702/2004-R de fecha 12 de mayo de 2004, sobre las cuales la ATT genera una interpretación muy particular y sesgada, analizando en el fondo un solo aspecto en el que transcribe defectuosamente apenas una línea de la referida Sentencia Constitucional y en base a ello emite criterios que más que jurídicos son especulatorios por que en el fondo no desvirtúan absolutamente nada”*; 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, lo señalado por la ATT no son criterios especulatorios como pretende entender el recurrente, más al contrario aclara que en caso de existir una norma expresa que permita la ejecución de los actos administrativos, la ejecución por parte de la administración sería discrecional, extremo que no se aplica al caso de autos.

Conforme a ello, 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.

9. Respecto al argumento de que: *“habiéndose presentado la demanda Contencioso Administrativa y estando a la fecha pendiente de resolución, se generaría un precedente funesto para varios otros casos similares que se tienen pendientes de resolución, así como para situaciones idénticas que afectarían a la actividad aeronáutica comercial en particular,*





pues el hecho de que la empresa procediere al depósito de la suma de dinero 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. En virtud a que aún se encuentra controvertido y pendiente de solución jurídica en la vía contencioso administrativa la Resolución Ministerial N° 440, cuya ejecución anticipada puede generar perjuicio a la empresa y mayores controversias jurídicas”; 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 otra parte, es pertinente aclarar que el acto administrativo que la ATT ejecuta, no es la Resolución Ministerial 440 ya que esta resolución no es la que impuso la multa como suma líquida y exigible. Por lo que el argumento del recurrente es manifiestamente improcedente.

10. Se debe establecer que los actos de mero 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.

11. En el presente caso, es trascendental considerar que la Nota ATT-DJ-N LP 592/2018 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.

12. 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.

13. 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 64/2018 de 4 de julio 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 64/2018 de 4 de julio 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

