



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 421

La Paz, 14 NOV. 2017

VISTOS: El recurso jerárquico planteado por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación - BoA contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 56/2017 de 29 de junio de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.

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

1. Mediante Notas ATT-DTR-N LP 246/2014 y ATT-DTR-N LP 366/2014 de 4 de junio y 12 de agosto de 2014, respectivamente, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes requirió a Boliviana de Aviación información tarifaria de Abril 2012 a Marzo a 2013 (fojas 1 a 2).

2. El 14 de agosto de 2014, Boliviana de Aviación a través de Nota OB.SS.NE.291 14 remitió la información solicitada (fojas 3).

3. Mediante Auto ATT-DJ-A TR LP 298/2015 emitido el 21 de mayo de 2015, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes resolvió formular cargos contra Boliviana de Aviación por el presunto incumplimiento a las Tarifas Máximas de Referencia (TMR) para el servicio público de transporte aéreo doméstico regular de pasajeros en el periodo abril 2012 a marzo de 2013; establecidas en la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA 0144/2005 de 12 de septiembre de 2005, infracción prevista en el artículo 37 del Decreto Supremo N° 24718 que aprobó las Normas para la Regulación de los Servicios Aeronáuticos y Servicios Aeroportuarios y corrió en traslado al operador para que presente sus descargos en el plazo de diez días (fojas 175 a 184).

4. El 26 de abril de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dictó la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 20/2017 que resolvió declarar probados los cargos formulados contra BoA al haber incurrido en la infracción prevista en el artículo 37 del Decreto Supremo N° 24718 por el incumplimiento a las TMR establecidas en la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA 0144/2005 en el periodo abril 2012 a marzo de 2013 y sancionar a BoA con una multa de Bs50.000.-; en consideración a lo establecido en el Informe Técnico ATT-DTR-INF TEC LP 244/2014 de 24 de diciembre de 2014 (fojas 201 a 209).

5. Mediante memorial presentado el 17 de mayo de 2017, Ronald Salvador Casso Casso, en representación de BoA, interpuso recurso de revocatoria en contra de la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 20/2017, argumentando lo siguiente (fojas 219 a 222):

i) Ante la solicitud efectuada por la ATT para presentar información en formato Excel "detalle de boletos vendidos en los períodos de Abril de 2012 a Marzo 2013", BoA, el 14 de agosto de 2014, presentó lo solicitado, por lo que la ATT tuvo conocimiento de los descargos de BoA, por lo que mal puede afirmar que no le quedó más que centrar su análisis en los elementos fácticos existentes en el expediente, los cuales se consideraron suficientes para comprobar la comisión de la infracción administrativa.

ii) La prueba aportada al proceso con la nota ATT-DJ-RA-S-TR LP 20/2017 es la prueba real y efectiva que se presentó en tal oportunidad y es la misma que se presentaría en cualquier instante de la causa, ya que no podría adulterar o alterar información.

iii) De acuerdo al detalle de los 143 boletos observados, se evidencia que las rutas de los mismos que exceden la TMR son SRE-VVI-SRE, VVI-CBB-VVI y CBB-LPB-CBB, resultando aplicable al caso la Resolución Administrativa TR 0060/2009 que aprobó el Reglamento de Regulación Tarifaria del Servicio de Transporte Aéreo Doméstico Regulador de Pasajeros.

iv) Acorde a la explicación efectuada sobre cada uno de los boletos observados, 3 boletos en





ruta nacional fueron emitidos en Argentina, por lo que existe una variación según el tipo de cambio en la fecha de emisión del boleto; 6 boletos fueron emitidos en dólares norteamericanos, y cuentan con un tipo de cambio erróneo aplicado por el Sistema de Reservas RESIBER de Bs6.90.-; 17 boletos SRE-VVI fueron emitidos en vuelos directos y en tarifas BOW, VOW, UOW y combinadas; 17 boletos SRE-VVI fueron emitidos en vuelos directos y en tarifas BOW, VOW y UOW exceden el TMR en caso de su aplicación en vuelos directos; 2 boletos en *Open Jaw* (VVI-CBB/LPB-VVI); y 111 boletos SRE-VVI emitidos OW o RT en vuelos que son vía Cochabamba. Los boletos fueron emitidos en vuelos que son vía CBB, vuelos *through*, por lo que podían aplicarse las tarifas BOW y VOW en dichas rutas.

v) De acuerdo a la evaluación realizada de la muestra de pasajes seleccionados por la ATT, se tiene que la aplicación de las tarifas de punto intermedio más alto-HIF, es un procedimiento de construcción de tarifas con conexión o escala válido para la aplicación de los operadores aéreos regulados, de acuerdo a la Resolución Administrativa TR 0060/2009, en su artículo 9, por lo que no existe infracción a las TMR establecidas por la ATT.

vi) Al vencimiento del plazo para la presentación de pruebas, la ATT tenía la obligación de dictar resolución en un plazo máximo de 30 días, conforme establece el inciso b) del párrafo 1 del artículo 80 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172; sin embargo, la RS 20/2017 ha sido dictada el 27 de abril de 2017 y no el 3 de julio de 2015, más allá de 22 meses, lo que vulnera la ley, incurriendo en nulidad absoluta de pleno derecho, toda vez que al dictar la citada RS no sólo aplica el silencio administrativo, sino también ha vulnerado el procedimiento legalmente establecido, prescindiendo del mismo, así lo determina el inciso c) del párrafo 1 del artículo 35 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo.

6. El 29 de junio de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes emitió la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 56/2017 que resolvió rechazar el recurso de revocatoria interpuesto por BoA contra la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 20/2017, confirmando totalmente la misma; con base en los siguientes fundamentos (fojas 228 a 233):

i) Se formularon cargos en contra de BoA por la presunta infracción de "incumplimiento de las resoluciones administrativas dictadas por el Superintendente", hoy Director Ejecutivo de la ATT, por el incumplimiento a las TMR establecidas en la "RA 144/05" para el servicio público de transporte aéreo doméstico regular de pasajeros durante el periodo comprendido entre abril de 2012 y marzo de 2013; el operador no se apersonó ni presentó descargos; la ATT efectuó su análisis con los elementos existentes en el expediente del proceso, los cuales se consideraron suficientes para comprobar la comisión de la infracción administrativa.

ii) Respecto a la prueba existente, con el afán de alcanzar una conclusión debidamente motivada y fundamentada y en sujeción a las facultades otorgadas por norma, se observó que, de acuerdo a lo señalado en el Informe de Investigación, se establece el cobro en exceso de tarifas en 143 boletos en las rutas SRE/VVI/SRE, VVI/CBB/VVI y CBB/LPB/CBB, el detalle de dichos boletos fue de conocimiento del operador a través del Anexo del Auto 298/2015, notificado el 2 de junio de 2015; BoA no contestó el traslado de cargos efectuado en su contra, por lo que la ATT centró su análisis en los antecedentes señalados en el Informe de Investigación, toda vez que el operador no desvirtuó los cargos formulados en su contra, por lo que se emitió el Informe de Valoración y Cálculo, en el que se recomendó declarar probados los cargos formulados en contra del operador considerando que no desvirtuó los cargos en su contra y conforme a las pruebas existentes se corroboró el cobro en exceso de tarifas en los 143 boletos en las rutas citadas, en el periodo abril de 2012 a marzo de 2013, descritos y señalados en el Anexo 1 de la "RS 20/2017".

iii) La ATT requirió a BoA la presentación de su base de datos de los boletos vendidos, en formato excel, en el periodo abril 2012 a marzo 2013; ante lo cual, el recurrente remitió la información solicitada; posteriormente, se solicitó a BoA los boletos impresos del detalle que se le hizo conocer, requerimiento que fue atendido por éste; de la revisión de esa información, se formuló cargos al considerar que incumplió la TMR para el servicio público de transporte aéreo doméstico de pasajeros; sin que BoA hubiese contestado. No es válido el argumento de que la ATT tuvo conocimiento de sus "descargos", ya que lo único que BoA remitió fue la información que le fue requerida, la cual evidenció que supuestamente incumplió la TMR para el servicio





público de transporte aéreo doméstico de pasajeros, por lo que se formularon cargos en su contra; tal información no contiene descargo alguno, más aún si ésta fue presentada antes de que la ATT y el recurrente tomen formal conocimiento de la presunta contravención.

iv) En el proceso sancionatorio, el procesado tiene el derecho a presentar descargos, que pueden desvirtuar los cargos formulados en su contra. La información remitida no puede ser considerada como descargo, por lo que no se incurrió en equivocación alguna al haber efectuado el análisis del caso sobre la base de los elementos existentes en el expediente, pues la ATT desconocía los argumentos de BoA que justifiquen el porqué había excedido la TMR en los boletos que fueron observados. Se aclara que lo que se extrañó en el caso es la ausencia de defensa por parte de BoA ante la formulación de cargos efectuada en su contra por la ATT.

v) En cuanto a los argumentos expresados por BoA con relación a los 143 boletos observados y a las razones que justificarían el porqué se cobraron tarifas por encima de la TMR, corresponde señalar que los mismos resultan extemporáneos, ya que debieron ser formulados dentro del plazo de 10 días otorgado por la ATT para la contestación a la formulación de cargos efectuada en el Auto 298/2015. Debe recordarse que el parágrafo I del artículo 21 de la Ley 2341 dispone que los términos y plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos se entienden como máximos y son obligatorios para las autoridades administrativas, servidores públicos y los interesados por lo que no corresponde a la ATT, en fase de revocatoria, analizar los argumentos expuestos por el recurrente respecto a los motivos por los cuales en las tarifas cobradas en los 143 boletos observados excedió la TMR, al haber precluido la fase de contestación y descargo a la formulación de cargos efectuada en su contra.

vi) La Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 20/2017 fue emitida después del plazo previsto por el artículo 80 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172; ello no implica que se encuentre viciada de nulidad, toda vez que la tardía emisión de la resolución de instancia no determina, en sí misma, la anulabilidad del acto. No existe vicio de nulidad en la citada Resolución, conforme a lo establecido en el inciso c) del parágrafo I del artículo 35 de la Ley N° 2341, por que no fue dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, ya que se aplicó el procedimiento administrativo sancionador previsto por norma; debe considerarse que la emisión de actos fuera del plazo previsto para ellos supone, bajo determinados supuestos, la anulabilidad del acto, no así su nulidad, conforme dispone el parágrafo III del artículo 36 de dicha Ley, el cual prevé que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas solo dará lugar a la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo; lo que implica que la anulabilidad debe estar expresamente prevista en la norma que establece el plazo de emisión, lo que no sucede en el procedimiento sancionatorio de investigación a denuncia o de oficio, por lo que en el caso no concurre causal alguna de anulabilidad o nulidad alguna.

vii) No operó silencio administrativo alguno, dado que, en los términos expuestos en el artículo 34 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, el silencio negativo de la administración resultante de no emitir pronunciamiento en los plazos establecidos por la normativa vigente con relación a la solicitud, petición o recurso del administrado; tal figura resulta inaplicable al caso de autos, toda vez que BoA no planteó solicitud, petición o recurso alguno respecto al cual pudiese haber operado el silencio administrativo negativo.

7. El 18 de julio de 2017, Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación, interpuso recurso jerárquico contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 56/2017, reiterando los argumentos expuestos en su recurso de revocatoria y añadiendo los siguientes (fojas 235 a 237):

i) La ATT solicitó que BoA presente billetes electrónicos del período Abril 2012 hasta Marzo de 2013, a objeto de verificar la estructura tarifaria de 143 boletos al haber advertido cobros más allá del límite de las TMR aprobadas. El 2 de junio de 2015, la ATT notificó a BoA con el Auto de formulación de cargos ATT-DJ-A TR LP 298/2015 de 21 de mayo de 2015.

ii) En el caso que la supuesta infracción habría sido cometida el 31 de marzo de 2013, hasta el 2 de junio de 2015 cuando fue notificada con el auto de formulación de cargos han transcurrido dos años, dos meses y dos días, situación que ha ingresado plenamente dentro de la





Prescripción Extintiva. En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, uno de los fundamentos de la prescripción es la seguridad jurídica, porque no es jurídicamente viable que se mantenga en forma indefinida y abierta la posibilidad de imputar responsabilidades por el incumplimiento de deberes y obligaciones por hechos cometidos en el pasado, más allá de un plazo razonable y desde la perspectiva de la Administración Pública, la prescripción es una exigencia del principio de eficacia administrativa que requiere garantizar que los intereses generales, cuya tutela tiene a su cargo la Administración, se satisfagan mediante una rápida reacción represora de la conducta infractora de la normativa legal que precisamente protege los intereses de la colectividad.

iii) La Resolución Ministerial N° 324 de 5 de diciembre de 2013, emitida por el Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda, dictaminó aplicar las reglas de la prescripción extintiva conforme los argumentos expuestos, en un proceso similar al actual por lo que se debe declarar la prescripción extintiva de la supuesta infracción y disponer el archivo de obrados.

8. A través de Auto RJ/AR-047/2017 de 25 de julio de 2017, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió el recurso jerárquico presentado por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 56/2017 (fojas 239).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 1030/2017, de 9 de noviembre 2017, 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 acepte el recurso jerárquico planteado por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de la empresa Boliviana de Aviación - BOA, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 56/2017, de 29 de junio de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, revocándola 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° 1030/2017, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El parágrafo II del artículo 115 de la Constitución Política del Estado dispone que el Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.
2. El artículo 79 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo dispone que las infracciones prescribirán en el término de dos años. Las sanciones impuestas se extinguirán en el término de un año. La prescripción de las sanciones quedará interrumpida mediante la iniciación del procedimiento de cobro, conforme a reglamentación especial para los órganos de la Administración Pública, comprendidos en el artículo 2 de la referida Ley.
3. El inciso c) del artículo 4 de la referida Ley dispone que la Administración Pública registrará sus actos con sometimiento pleno a la Ley, asegurando a los administrados el debido proceso.
4. Conforme a los antecedentes del caso y considerando el marco normativo aplicable, corresponde analizar los argumentos expuestos en el recurso jerárquico. Así, respecto a que, como señala el operador, en el caso que la supuesta infracción habría sido cometida el 31 de marzo de 2013, hasta el 2 de junio de 2015 cuando fue notificado con el Auto de Formulación de Cargos han transcurrido dos años, dos meses y dos días, situación que habría ingresado plenamente dentro de la Prescripción Extintiva; corresponde señalar que el análisis debe centrarse en si operó o no la prescripción invocada por el operador.

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, uno de los fundamentos de la prescripción es la seguridad jurídica, porque no es jurídicamente viable que se mantenga en forma indefinida y abierta la posibilidad de imputar responsabilidades por el incumplimiento de deberes y obligaciones por hechos cometidos en el pasado, más allá de un plazo razonable y desde la perspectiva de la Administración Pública, la prescripción es una exigencia del principio de eficacia administrativa que requiere garantizar que los intereses generales, cuya tutela tiene a su cargo la Administración, se satisfagan mediante una rápida reacción represora de la conducta





infractora de la normativa legal que precisamente protege los intereses de la colectividad. Asimismo, debe señalarse que en el derecho administrativo sancionador, la prescripción tiene un fundamento dual; así, desde la perspectiva del administrado, la prescripción viene a constituir una garantía que se traduce o expresa en el deber de contigüidad temporal que debe mediar entre la acción infractora y la reacción sancionadora, y que tiene su base en el principio de seguridad jurídica, en virtud del cual el administrado debe conocer con certeza hasta cuando es perseguible la conducta ilícita por él cometida y, por otra parte, para la Administración Pública, la prescripción es una exigencia del principio de eficacia administrativa que requiere garantizar que los intereses generales, cuya tutela tiene a su cargo la Administración, se satisfagan mediante una rápida reacción represora de la conducta infractora de la normativa legal que precisamente protege los intereses de la colectividad.

5. En el caso concreto, debe considerarse que el transcurso del tiempo tiene efectos liberatorios para el procesado, por tanto, considerando lo señalado por BoA en relación a que la presunta infracción habría prescrito; corresponde señalar que verificada la documentación cursante en el expediente se constata que la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes emitió el Auto ATT-DJ-A TR LP 298/2015 el 5 de mayo de 2015, a través del cual formuló cargos en contra de BoA por el presunto incumplimiento a las Tarifas Máximas de Referencia (TMR) para el servicio público de transporte aéreo doméstico regular de pasajeros en el periodo abril 2012 a marzo de 2013; establecidas en la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA 0144/2005 de 12 de septiembre de 2005, infracción prevista en el artículo 37 del Decreto Supremo N° 24718 que aprobó las Normas para la Regulación de los Servicios Aeronáuticos y Servicios Aeroportuarios, tal Auto fue notificado al operador el 2 de junio de 2015.

6. Al presuntamente haberse cometido la infracción en el periodo abril 2012 a marzo de 2013, habiéndose iniciado el computo de los dos años previstos en el artículo 79 de la Ley N° 2341 el 1° de abril de 2013 el plazo se extendía hasta el 1° de abril de 2015; por lo que al haberse efectuado la notificación con el Auto ATT-DJ-A TR LP 298/2015 el 2 de junio de 2015 el ente regulador excedió el referido plazo; determinándose que el referido Auto fue emitido cuando la supuesta infracción ya había prescrito; por lo que efectivamente, concurren los requisitos establecidos por el artículo 79 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo para la procedencia de la prescripción de la infracción.

7. En el contexto anotado y en el marco de lo previsto en el artículo 79 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, corresponde pronunciar la prescripción de la presunta infracción de BoA, por el presunto incumplimiento a las Tarifas Máximas de Referencia (TMR) para el servicio público de transporte aéreo doméstico regular de pasajeros en el periodo abril 2012 a marzo de 2013; establecidas en la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA 0144/2005 de 12 de septiembre de 2005, infracción prevista en el artículo 37 del Decreto Supremo N° 24718 que aprobó las Normas para la Regulación de los Servicios Aeronáuticos y Servicios Aeroportuarios.

8. En relación a los demás argumentos expuestos por BoA, no resulta conducente su consideración, en mérito a que el operador también planteó la prescripción de la infracción, que como se tiene dicho operó a partir del 2 de abril de 2015.

9. Por consiguiente, en el marco del inciso b) del Artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y el inciso b) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde aceptar el recurso jerárquico planteado por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación - BoA, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 56/2017, de 29 de junio de 2017, revocándola totalmente, al haber operado la prescripción de la supuesta infracción administrativa establecida en el artículo 37 del Decreto Supremo N° 24718 por el incumplimiento a las Tarifas Máximas de Referencia (TMR) establecidas en la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA 0144/2005 en el periodo abril 2012 a marzo de 2013.

POR TANTO:

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





RESUELVE:

PRIMERO.- Aceptar el recurso jerárquico planteado por Ronald Salvador Casso Casso, en representación de Boliviana de Aviación - BoA, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 56/2017, de 29 de junio de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, revocándola totalmente al haber operado la prescripción de la supuesta infracción administrativa establecida en el artículo 37 del Decreto Supremo N° 24718 por el incumplimiento a las Tarifas Máximas de Referencia (TMR) establecidas en la Resolución Administrativa R.A. SC-STR-DS-RA 0144/2005 en el periodo abril 2012 a marzo de 2013.

SEGUNDO.- Instruir a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes la emisión de un Informe en el que se expliquen los motivos por los cuales la formulación de cargos en contra de BoA por el presunto incumplimiento a las Tarifas Máximas de Referencia (TMR) para el servicio público de transporte aéreo domestico regular de pasajeros en el periodo abril 2012 a marzo de 2013, recién fue emitida el 21 de mayo de 2015 y notificada el 2 de junio de 2015.

Comuníquese, regístrese y archívese.

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

