



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 431

La Paz, 21 NOV. 2017

VISTOS: el recurso jerárquico planteado por Ronald Salvador Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., por silencio administrativo sobre la solicitud de asignación de ruta, frecuencias y horario entre Puerto Suárez (Bolivia) – Río de Janeiro (Brasil) y viceversa, con hoja de ruta 8475-2017 del Viceministerio de Transportes.

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

1. En fecha 24 de marzo de 2017, Transbolpar S.R.L. solicitó la asignación de ruta, frecuencias y horario entre Puerto Suárez (Bolivia) – Río de Janeiro (Brasil) y viceversa, con hoja de ruta 8475-2017 del Viceministerio de Transportes (fojas 2 a 4).

2. Mediante memorial de 7 de junio de 2017, recibido en el Viceministerio de Transporte el 8 de junio de 2017, con hoja de ruta 16070-2017, Ronald Salvador Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., presentó recurso de revocatoria por silencio administrativo, toda vez que desde la fecha de inicio de trámite hasta esa fecha no tuvieron respuesta alguna a su solicitud y solicitó a la autoridad emitir la autorización y las correspondientes tarjetas de operación (fojas 5 y 6).

3. El 28 de julio de 2017, Ronald Salvador Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., presentó memorial señalando que en fecha 8 de junio de 2017 interpuso memorial protestando silencio administrativo y que en fecha 28 de junio de 2017 reiteró la solicitud de autorización y asignación de ruta, frecuencias y horario, sin que hasta esa fecha haya recibido respuesta alguna (fojas 7 y 8).

4. Mediante Resolución Administrativa N° 0042, de 25 de agosto de 2017, el Viceministerio de Transportes rechazó "el recurso de revocatoria interpuesto por la empresa Transbolpar S.R.L. a la resolución de instancia recurrida, sea en base a la comunicación y decisión asumida soberanamente por el Brasil respecto al incremento de ruta y horario Puerto Suárez (Bolivia) – Río de Janeiro (Brasil)." (sic) y señaló que "Corresponde a la USO, la determinación, planificación, verificación y ejecución de estudios técnicos de demanda necesarios que justifiquen el incremento o decremento de nuevas rutas, horarios y frecuencias." (Sic). Tal determinación fue asumida en consideración a lo siguiente (fojas 20 a 22):

i) "El 4 de agosto de 2017 se emitió el Informe Yécnico MOPSC/VMT/DGTFLL/USO/ITEC 1797/2017 (...) que indica que (...) según el Sistema de Operaciones de Operadores – SIO, se evidenció que en la Ruta Internacional: Río de Janeiro (Brasil) – Puerto Suárez (Bolivia) y Viceversa se encuentra autorizada la Empresa de Transporte Cruceña S.R.L. según SIO de este despacho, a la fecha se tiene disponible siete (7) frecuencias semanales, en la ruta Río de Janeiro (Brasil) – Puerto Suárez (Bolivia) y Viceversa. (...)" (sic).

ii) La determinación asumida por la ANTT de Brasil referiría que no existe estudio técnico o demanda necesaria, justificada y comprobada que respalde la habilitación de nuevas frecuencias u horarios.

iii) "En 24 de agosto de 2017, se emitió el Informe Legal MOPSV/VMT/DGTTFL/USO/ILEG 448/2017 el cual en la parte pertinente recomienda: respecto a los solicitado por la empresa Transbolpar S.R.L., se recomienda no dar curso a lo solicitado, y por tanto rechazar la resolución de instancia recurrida, sea en base a la comunicación y decisión asumida por el Brasil respecto al incremento de ruta y horario requerido" (sic).

iv) "El silencio administrativo negativo, a diferencia del positivo, no se equipara a un acto administrativo desestimatorio, ya que tiene simplemente efectos procedimentales, en

1





virtud de los cuales se apertura el control administrativo o jurisdiccional posterior para la impugnación de esta presunción desestimativa, por esta razón, se afirma que esta técnica constituye una ficción legal de efectos puramente procesales, bajo este espectro, se tiene por tanto que la administración pública, puede emitir las llamadas resoluciones tardías, sin que este acto implique vulnerar la garantía de la competencia de la autoridad que omitió pronunciarse dentro de los plazos procedimentales establecidos por ley, empero, una vez operado el silencio administrativo negativo y en caso de haberse impugnado la presunción de desestimación a la petición del administrado por mora en la administración, la autoridad administrativa que omitió pronunciarse en plazo hábil pierde competencia, por tanto solamente es este supuesto, ya que no podría emitir acto administrativo alguno." (sic)

5. En fecha 28 de agosto de 2017, Ronald Salvador Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., interpuso recurso jerárquico por silencio administrativo sobre la solicitud de asignación de ruta, frecuencias y horario entre Puerto Suárez (Bolivia) – Río de Janeiro (Brasil) y viceversa, con hoja de ruta 8475-2017 del Viceministerio de Transportes, argumentando que en fecha 24 de marzo de 2017 se solicitó autorización y aprobación de ruta, frecuencia y horarios en la ruta vacante según acta de Acuerdo bilateral suscrito el 28, 29 y 30 de octubre de 1987 entre Bolivia y Brasil; en fecha 8 de junio de 2017 protestó silencio administrativo; el 28 de junio de 2017 reiteró la solicitud de autorización, y el 28 de julio interpuso recurso de revocatoria contra el silencio administrativo, sin que hasta la fecha hayan tenido respuesta alguna por parte de la autoridad competente (fojas 27).

6. Mediante Auto RJ/AR-087/2017, de 9 de octubre de 2017, este Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda radicó el Recurso Jerárquico interpuesto por Ronald Salvador Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., ante presunto silencio administrativo (fojas 29).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 1058/2017, de 20 de noviembre de 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 Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., por silencio administrativo.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 1058/2017, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 24 de la Constitución Política del Estado determina que toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario.

2. Ley N° 2341 en el artículo 4, incisos c), j) y k) establece entre otros principios los de sometimiento pleno a la ley: La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso; Principio de eficacia: Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas; y Principio de economía, simplicidad y celeridad: Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias.

3. El artículo 16 de la Ley N° 2341, en los incisos h) e i) señala que en su relación con la Administración Pública, las personas tienen los siguientes derechos: A obtener una respuesta fundada y motivada a las peticiones y solicitudes que formulen; A exigir que las actuaciones se realicen dentro de los términos y plazos del procedimiento.

4. El artículo 17 de la Ley N° 2341 establece que la Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación. Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado





la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional.

5. El artículo 52, parágrafo I de la Ley N° 2341 determina que los procedimientos administrativos, deberán necesariamente concluir con la emisión de una resolución administrativa que declare la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión del administrado, sin perjuicio de lo previsto en el parágrafo III del Artículo 17° de la Ley.

6. El artículo 4 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo aprobado por Decreto Supremo N° 27113 establece que la petición es un derecho de los ciudadanos y compromete a la administración pública a dar una respuesta oportuna y pertinente.

7. El artículo 72 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo aprobado por Decreto Supremo N° 27113 determina que 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, dará lugar a que el administrado considere el trámite o procedimiento denegado, y en consecuencia, podrá hacer uso de los recursos que le franquea la Ley de Procedimiento Administrativo y el presente Reglamento.

8. El artículo 203 de la Constitución Política del Estado establece que las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno. En ese marco, cabe considerar que la Sentencia Constitucional 0032/2010, de 20 de septiembre de 2010, respecto al silencio administrativo negativo determinó lo siguiente:

"(...) III.4. Dogmática de la técnica del silencio administrativo

En virtud al principio de eficacia disciplinado por el art. 4 inc. j) de la LPA, el ejercicio de toda potestad administrativa, genera para la administración pública en cualquiera de sus niveles, la obligación de emisión de actos administrativos evitando dilaciones indebidas, aspecto plasmado en el art. 17.I de la LPA, razón por la cual, estos actos deben ser pronunciados dentro de los plazos procedimentales establecidos por el "bloque de legalidad" imperante, aspecto que garantiza una tutela administrativa efectiva y brinda seguridad y certeza jurídica al administrado, en esta perspectiva, el Estado Plurinacional de Bolivia, ha incorporado a su ingeniería jurídica la técnica conocida en Derecho Comparado como "silencio administrativo".

(...) En ese espectro, se establece que el silencio administrativo negativo es una institución jurídica en virtud de la cual, la ley atribuye efectos jurídicos desestimatorios a la omisión de la administración de emisión de actos administrativos dentro de los plazos vigentes, en este sentido, el tratadista Hutchinson, señala que el silencio administrativo negativo, es una ficción legal de consecuencias esencialmente procesales que facilita al particular afectado la fiscalización y ulterior revisión, administrativa o judicial, de la inactividad administrativa.

Por lo expuesto, se establece que el silencio administrativo negativo o desestimatorio, tiene una doble teleología a saber: a) Dar respuesta a peticiones administrativas en un plazo razonable; y, b) Aperturar un control jurisdiccional ulterior. (...)

III.5. El silencio administrativo y las resoluciones tardías

Uno de los problemas que genera la técnica del silencio administrativo es precisamente el relacionado con las llamadas resoluciones tardías, en ese contexto, es imperante analizar esta temática a partir de los efectos jurídicos tanto del silencio administrativo negativo como del positivo, tarea que será realizada a continuación.

En efecto, el silencio administrativo negativo, a diferencia del silencio administrativo positivo, no se equipara a un acto administrativo desestimatorio, ya que tiene simplemente efectos procedimentales, en virtud de los cuales se apertura el control administrativo o jurisdiccional posterior para la impugnación de esta presunción desestimatoria, por esta razón, se afirma que esta técnica constituye una ficción legal de efectos puramente procesales, bajo este espectro, se tiene por tanto que la administración pública -sin perjuicio de la responsabilidad emergente del ejercicio de la función pública-, puede emitir las llamadas resoluciones tardías, sin que este acto implique vulnerar la garantía de la competencia de la autoridad que omitió pronunciarse dentro de los plazos





procedimentales establecidos por ley, empero, una vez operado el silencio administrativo negativo y en caso de haberse impugnado la presunción de desestimación a la petición del administrado por mora de la administración, la autoridad administrativa que omitió pronunciarse en plazo hábil pierde competencia, por tanto solamente en este supuesto, ya no podría emitir acto administrativo alguno. (...)

III.6. Ingeniería normativa del silencio administrativo en el Estado Plurinacional de Bolivia

Una vez desarrollada toda la dogmática del silencio administrativo tanto en su faceta negativa como positiva, corresponde ahora precisar su regulación en el bloque de Legalidad Administrativa del Estado Plurinacional de Bolivia, en ese contexto, en principio, es imperante invocar el art. 17.III de la LPA, cuyo contenido reza lo siguiente: "Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional"; en consecuencia, a partir del contenido de esta disposición, se establece que en el Estado Plurinacional de Bolivia, se regula como regla general la técnica del silencio administrativo negativo con los efectos y características descritas en el Fundamento Jurídico III.4 de la presente Sentencia (...)"

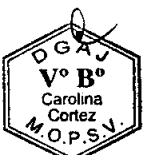
9. Una vez referidos los mencionados antecedentes y la normativa aplicable, corresponde efectuar el análisis del argumento expuesto por Ronald Salvador Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., en su Recurso Jerárquico. Así, en relación a que: *en fecha 24 de marzo de 2017 se solicitó autorización y aprobación de ruta, frecuencia y horarios en la ruta vacante según acta de Acuerdo bilateral suscrito el 28, 29 y 30 de octubre de 1987 entre Bolivia y Brasil; en fecha 8 de junio de 2017 protestó silencio administrativo; el 28 de junio de 2017 reiteró la solicitud de autorización, y el 28 de julio interpuso recurso de revocatoria contra el silencio administrativo, sin que hasta la fecha hayan tenido respuesta alguna por parte de la autoridad competente; corresponde realizar el análisis sobre el silencio administrativo en las diferentes etapas del proceso, en el marco de lo determinado en la normativa y a Sentencia Constitucional 0032/2010.*

i) En ese orden, respecto a la solicitud presentada el 24 de marzo de 2017, se observa que de la revisión de los antecedentes cursantes en el expediente, es evidente que el Viceministerio de Transportes no emitió contestación alguna hasta la fecha, habiéndose configurado el silencio administrativo negativo por dicha omisión en fecha 8 de junio de 2017 a través de la presentación del memorial que en la suma señala: "protesta silencio administrativo positivo", que en el marco de lo determinado por el artículo 17 de la Ley N° 2341 y el artículo 72 del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 27113, corresponde a un recurso de revocatoria por silencio administrativo.

ii) A partir del 8 de junio de 2017, correspondía que el Viceministerio de Transportes resolviera el recurso de revocatoria por silencio administrativo dentro de los siguientes 20 días hábiles administrativos en cumplimiento a lo determinado en el artículo 65 de la Ley N° 2341 y artículo 121 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 27113, es decir, hasta el 10 de julio de 2017, y notificar hasta el 17 de julio de 2017. No obstante, de la revisión de los antecedentes, se evidencia que no se resolvió dicho recurso, incurriendo nuevamente en silencio administrativo negativo, que operó el 28 de julio de 2017 con la presentación del memorial de interposición del "recurso de revocatoria".

iii) En ese marco, se observa que la reiteración que menciona el recurrente de 28 de junio de 2017 no cursa en el expediente; empero, si cursa el memorial presentado en fecha 28 de julio de 2017 a través del cual presentó "recurso de revocatoria" por silencio administrativo (fojas 7 y 8). Al respecto, conforme a procedimiento y toda vez que ya se tenía un recurso de revocatoria no resuelto por silencio administrativo, esta impugnación debió haber sido calificada, conforme el artículo 43 de la Ley N° 2341, como recurso jerárquico y debió haber sido remitida ante el superior jerárquico para su conocimiento y resolución, de acuerdo a lo establecido en el artículo 122 del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 27113.

Sin embargo, al haber emitido el Viceministerio de Transportes la Resolución Administrativa N° 0042, de 25 de agosto de 2017, corresponde concluir que dicha





Resolución. no puede ser considerada como una resolución tardía, como pretende justificar, debido a que el silencio administrativo ya había operado tanto en instancia como en el recurso de revocatoria; y por lo tanto, conforme lo determina la jurisprudencia constitucional, el Viceministerio había perdido competencia para emitir cualquier pronunciamiento. En consecuencia, la Resolución Administrativa N° 0042/2017 contiene un vicio de nulidad al haber sido emitida por autoridad administrativa sin competencia y haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, de acuerdo a los incisos a) y c) del párrafo I del artículo 35 de la Ley N° 2341.

10. En ese marco, toda vez que además de haberse producido el silencio administrativo no sólo en instancia, sino también respecto al recurso de revocatoria, considerando que por mandato constitucional en el artículo 24, así como por la Ley de Procedimiento Administrativo (artículos 16 y 52), los administrados tienen derecho a recibir de parte de la Administración una contestación debidamente motivada y fundamentada sobre sus peticiones; corresponde considerar que el análisis y conclusión arribadas en la Resolución Administrativa N° 0042 no cumplen con dichos requisitos, al ser incongruente y contradictoria, ya que como parte del fundamento se señala que el informe técnico reconoce la disponibilidad de las frecuencias solicitadas, por otra parte cita una parte del informe legal en el que se hace una mención sesgada del pronunciamiento de la Autoridad de Brasil respecto al incremento de rutas que no tiene relación con la petición e incluye en la Resolución una cita en portugués, cuando el artículo 5 de la Constitución Política del Estado establece cuáles son los idiomas oficiales y determina que el gobierno plurinacional, para este caso el Viceministerio de Transportes, debe utilizar al menos dos idiomas oficiales, siendo uno de ellos el castellano y no incluye al portugués; por lo tanto, de ninguna manera podrá tenerse como suficiente fundamentación lo que supuestamente habría dicho Brasil para la determinación de un recurso de revocatoria, al no contar con la traducción oficial correspondiente; y concluye de forma incongruente sin considerar los antecedentes, petición, y normativa aplicable, que se rechaza el recurso de revocatoria con base en la decisión asumida por Brasil respecto al incremento de rutas.

11. En consecuencia, toda vez que el derecho de petición de Transbolpar S.R.L. no ha sido satisfecho por el Viceministerio de Transportes hasta la fecha respecto a la autorización solicitada, considerando que la otorgación de títulos habilitantes corresponde por mandato legal al Viceministerio de Transportes, por lo que este Ministerio no puede emitir pronunciamiento de fondo al respecto, corresponde que la mencionada autoridad emita una contestación pertinente, debidamente motivada y fundamentada respecto a la solicitud presentada el 24 de marzo de 2017, conforme a la normativa aplicable.

12. Sin perjuicio de ello, considerando que el párrafo IV del artículo 17 de la Ley N° 2341 determina que la autoridad o servidor público que en el plazo determinado para el efecto, no dictare resolución expresa que resuelva los procedimientos regulados por la presente Ley, podrá ser objeto de la aplicación del régimen de responsabilidad por la función pública, conforme a lo previsto en la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones reglamentarias; por lo que, no siendo ésta la vía para establecer las posibles responsabilidades por las omisiones en este caso, es necesario requerir al Viceministerio de Transportes los informes correspondientes al respecto a fin de asumir las medidas que correspondan por una vía distinta.

13. 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 Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., por silencio administrativo.

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 Sanabria, en representación de Transbolpar S.R.L., por silencio administrativo negativo, revocando





totalmente la Resolución Administrativa N° 0042, de 25 de agosto de 2017.

SEGUNDO.- Instruir al Viceministerio de Transportes emitir una contestación pertinente, debidamente motivada y fundamentada respecto a la solicitud presentada el 24 de marzo de 2017, conforme a la normativa aplicable.

TERCERO.- Instruir al Viceministerio de Transportes remitir un informe, en el plazo máximo de diez días hábiles administrativos, respecto a las omisiones de atención de la petición presentada por Transbolpar S.R.L. en fechas 24 de marzo, 8 de junio, 28 de junio y 28 de julio de 2017.

Comuníquese, regístrese y archívese.

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

