



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 467

La Paz, 18 NOV. 2016

**VISTOS:** el recurso jerárquico planteado por Pedro Alberto Leroy Loaiza San Martín en representación de Línea Sindical Transportes El Dorado, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 8/2016 de 24 de junio de 2016, 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 Formulario 281/2015, en fecha 16 de agosto de 2015, Denny Melina Fernández Taborga presentó reclamación directa en contra de Línea Sindical Transportes El Dorado, por extravío de encomienda en la ruta Cochabamba – Potosí. En función a la reclamación de la usuaria, el 24 de agosto de 2015, el Operador admitió el extravío y ofreció reponer a la usuaria el monto de Bs70 por kilo faltante, expresando que la encomienda extraviada pesaba 12 kilogramos (fojas 69).

2. Al no estar conforme con la respuesta del operador el ente regulador canalizó la respectiva reclamación administrativa (fojas 68).

3. A través de Auto ATT-DJ-A-ODE-TR LP 301/2015 de 23 de octubre de 2015, la ATT formuló cargos contra Línea Sindical Transportes El Dorado por la presunta comisión de la infracción establecida en el inciso i) parágrafo V del artículo 39 de la Ley General de Transporte, pérdida o sustracción de equipaje, encomienda o carga en relación a lo previsto en los artículos 83 y 90 del Reglamento de Protección de los Derechos de Pasajeros y Usuarios de los Servicios de Transporte Automotor Público Terrestre y Terminales Terrestres aprobado por la Resolución Administrativa Regulatoria TR - 0020/2011, relativos a la responsabilidad, extravío y/o sustracción de la encomienda y de los artículos 114 inciso f) y 133 de la mencionada Ley por la falta de información al usuario de su derecho a realizar la declaración del contenido de su encomienda (fojas 59 a 61).

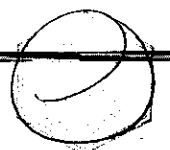
4. A través de Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 56/2016 de 21 de abril de 2016, la ATT declaró fundada la reclamación administrativa interpuesta por Denny Melina Fernández Taborga instruyendo a Línea Sindical Transportes El Dorado la reposición a la usuaria de la encomienda perdida por un valor de Bs2000 (Dos Mil 00/100 Bolivianos) y sancionó a operador con multa de UFVs1.000 (Un Mil 00/100 Unidades de Fomento a la Vivienda). Tales determinaciones fueron asumidas en función a lo siguiente (fojas 24 a 27):

i) Se constató la existencia de la guía de encomienda N° J-39317, emitida por el operador a través de la cual se establece que el operador recibió la encomienda de la usuaria en cumplimiento del artículo 83 de la RAR 20/11 que establece que el operador es responsable de la misma desde el momento en que se expide la guía respectiva y no cesa hasta que el consignatario la retire, verifique su estado y declare su conformidad.

ii) El mismo operador reconoció que el extravío de la encomienda se verificó cuando ésta se encontraba bajo su custodia, ofreciendo además la reposición de la misma a la usuaria, de lo cual se concluye que el operador es el único responsable de la pérdida y de su reposición.

iii) En la guía de encomienda N° J-39317 se consignó el costo del flete de Bs20, por lo que de conformidad con el artículo 90 de la RAR 20/11 corresponde el pago de 100 veces el valor del flete a favor de la usuaria por un monto de Bs20.000.

iv) En cuanto a la insuficiente información brindada a la usuaria, en el inciso l) del artículo 78 del Reglamento aprobado por la Resolución Administrativa Regulatoria TR -0020/2011





se determina que la guía de encomienda debe contener la "declaración o no del contenido y/o valor económico de la encomienda, en la que se consigne la firma del pasajero", por lo que al haberse constatado que la guía carece de la firma de la usuaria, se establece que no fue informada de ese derecho por parte del operador.

5. Verificada la notificación con la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 56/2016, mediante escrito presentado el 11 de mayo de 2016, Pedro Alberto Leroy Loaiza San Martín en representación de Línea Sindical Transportes El Dorado formuló recurso de revocatoria en contra de la mencionada resolución en función a los siguientes argumentos (fojas 16 a 17):

i) El ente regulador vulneró la garantía del debido proceso y el principio de verdad material, destacando que en la Guía de encomienda se precisó "sin valor declarado" y se consignó un peso de 12 Kg.

ii) La usuaria declaró que enviaba una caja con un peso de 12 kilogramos y el momento en que se le preguntó si ésta tenía algún valor, ella respondió que no. Posteriormente la interesada aseveró que su encomienda valía Bs5.600, pero tal aspecto no fue demostrado porque no presentó ni su factura ni su póliza de importación, lo que evidencia vulneración al principio de verdad material.

iii) Respecto a la valoración de la supuesta caja extraviada, se destaca que la interesada sí fue informada de su derecho a declarar el contenido de la encomienda porque ésta declaró "caja" y en la parte de observaciones señaló, "sin dinero ni objetos de valor", lo que evidencia que sí se le informó de su derecho a declarar, por lo que correspondería que se le indemnice con un monto de Bs70 por kilo faltante considerando lo determinado por el Reglamento aprobado mediante la Resolución Administrativa Regulatoria TR - 0020/2011.

iv) La ATT, al establecer arbitrariamente el monto de la compensación vulnera los principios de congruencia y verdad material, evidenciándose además la "ausencia de criterio de valor sobre de los elementos de la prueba (la que no existe)" (Sic), observándose que las sanciones administrativas deben inspirarse en los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia y proporcionalidad.

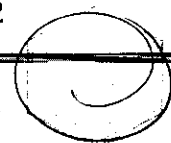
v) Corresponde que se establezca una nueva valoración sobre el resarcimiento debiendo aplicarse la siguiente operación matemática  $70 \times 12 = 840$ , pues de lo contrario se vulnera la garantía del debido proceso y el principio de verdad material, que debe ser investigada en el proceso administrativo (en oposición a la verdad formal), "siendo la verdad material la guía de Encomienda N° J-39317 cuya declaración textual dice 'caja' y declara en observaciones 'sin dinero ni objetos de valor' con un peso de 12Kg.

vi) En cuanto a la sanción impuesta, se observa que la reclamación administrativa tiene el objetivo del resarcimiento no pudiendo verificarse reincidencia, porque de lo contrario todas las empresas se encontrarían clausuradas o multadas con montos increíbles ya que el extravío de una encomienda es un hecho que puede pasar a cualquier empresa.

vii) Los casos de reincidencia solamente se verifican en casos de incumplimientos de estándares de calidad u otros y deben tramitarse mediante investigación de oficio o a instancia de parte y no así por reclamaciones administrativas.

6. A través de Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 8/2016 de 24 de junio de 2016, el ente regulador rechazó el recurso de revocatoria interpuesto por Pedro Alberto Leroy Loaiza San Martín en representación de Línea Sindical Transportes El Dorado contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 56/2016. Tal determinación fue asumida en consideración a lo siguiente (fojas 8 a 15):

i) El ente regulador tramitó el procedimiento en sujeción al principio de verdad material y a la garantía del debido proceso al haber fijado la compensación de la usuaria en "cien





veces el monto del flete correspondiente”, considerando que la falta de firma de la usuaria en la guía de encomienda evidencia que ésta no fue informada de su derecho a declarar el contenido.

ii) En cuanto al monto de compensación establecido, observado por el interesado, se aclara que el tercer párrafo del artículo 90 del Reglamento aprobado mediante la Resolución Administrativa Regulatoria TR - 0020/2011 establece que en caso de que el usuario no fuera informado de su derecho a declarar el contenido de su encomienda, situación que se evidencia ante la ausencia de su firma en la Guía de Encomienda, corresponde que se lo indemnice con el pago de un monto de hasta 100 veces el monto del flete correspondiente.

iii) En cuanto a que no es posible que se sancione al operador a causa de un proceso de reclamación administrativa, debe decirse que ello no es así, porque si la actuación del operador objeto del reclamo aparece también una infracción a la normativa, evidentemente corresponde que se aplique la sanción respectiva.

iv) Sobre lo aseverado en sentido de que no existiría reincidencia, se advierte que efectivamente el operador sí es reincidente en la comisión de la infracción sancionada, relativa en este caso a la reclamación planteada por Denny Melina Fernández Torga.

7. Verificada la notificación con la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 8/2016 en fecha 1º de julio de 2016, el día 15 de dicho mes, dentro del plazo legalmente establecido, Pedro Alberto Leroy Loaiza San Martín en representación de Línea Sindical Transportes el Dorado presentó recurso jerárquico en los siguientes términos (fojas 1 a 2):

i) El ente regulador vulneró la garantía del debido proceso y el principio de verdad material, destacando que en la Guía de encomienda se precisó “sin valor declarado” y se consignó un peso de 12 Kg.

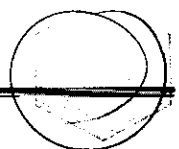
ii) La usuaria declaró que enviaba una caja con un peso de 12 kilogramos y el momento en que se le preguntó si ésta tenía algún valor, ella respondió que no. Posteriormente la interesada aseveró que su encomienda valía Bs5.600, pero tal aspecto no fue demostrado porque no presentó ni su factura ni su póliza de importación, lo que evidencia vulneración al principio de verdad material.

iii) Respecto a la valoración de la supuesta caja extraviada, se destaca que la interesada sí fue informada de su derecho a declarar el contenido de la encomienda porque ésta declaró “caja” y en la parte de observaciones señaló, “sin dinero ni objetos de valor”, lo que evidencia que sí se le informó de su derecho a declarar, por lo que correspondería que se le indemnice con un monto de Bs70 por kilo faltante considerando lo determinado por el Reglamento aprobado por la Resolución Administrativa Regulatoria TR - 0020/2011.

iv) La ATT, al establecer arbitrariamente el monto de la compensación vulnera los principios de congruencia y verdad material, evidenciándose además la “ausencia de criterio de valor sobre de los elementos de la prueba (la que no existe)” (Sic), observándose que las sanciones administrativas deben inspirarse en los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia y proporcionalidad.

v) Corresponde que se establezca una nueva valoración sobre el resarcimiento debiendo aplicarse la siguiente operación matemática  $70 \times 12 = 840$  o caso contrario aplicar el cálculo efectuado por la ATT pero en un 50%, con lo que se lograría una determinación equitativa, pues de lo contrario se vulnera la garantía del debido proceso y el principio de verdad material, que debe ser investigada en el proceso administrativo (en oposición a la verdad formal), “siendo la verdad material la guía de Encomienda N° J-39317 cuya declaración textual dice ‘caja’ y declara en observaciones ‘sin dinero ni objetos de valor’ con un peso de 12Kg.

vi) En cuanto a la sanción impuesta, se observa que la reclamación administrativa tiene el





objetivo del resarcimiento no pudiendo verificarse reincidencia, porque de lo contrario todas las empresas se encontrarían clausuradas o multadas con montos increíbles ya que el extravío de una encomienda es un hecho que puede pasar a cualquier empresa.

vii) Los casos de reincidencia solamente se verifican en casos de incumplimientos de estándares de calidad u otros y deben tramitarse mediante investigación de oficio o a instancia de parte y no así por reclamaciones administrativas, destacándose que el derecho administrativo establece diferentes campos de regulación, fiscalización, protección, de garantía y de sanción, centrándose el recurso planteado en el derecho administrativo sancionador.

8. Mediante Auto RJ/AR-074/2016 de 8 de agosto de 2016, este Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda radicó el recurso jerárquico interpuesto por Pedro Alberto Leroy Loaiza San Martín en representación de Línea Sindical Transportes El Dorado, (fojas 76).

**CONSIDERANDO:** que a través de Informe Jurídico MOPSV/DGAJ N° 987/2016 de 16 de noviembre de 2016, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio, producto del análisis del recurso jerárquico parcial que ahora se examina, recomendó la emisión de Resolución Ministerial por medio de la cual se rechace el recurso jerárquico planteado por Pedro Alberto Leroy Loaiza San Martín en representación de Línea Sindical Transportes El Dorado, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 8/2016 de 24 de junio de 2016, confirmando totalmente dicha resolución.

**CONSIDERANDO:** que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV/DGAJ N° 987/2016, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 125 de la Ley N° 165 General de Transporte establece que el operador es responsable por los daños y perjuicios sobrevenidos en caso de destrucción, pérdida o avería de equipajes registrados y carga, cuando el hecho causante del daño se haya producido durante el transporte o desde que se encuentren al cuidado del transportador sujeto a normativa específica por modalidad de transporte.

2. El artículo 79 del Reglamento de Protección de los Derechos de Pasajeros y Usuarios de los Servicios de Transporte Automotor Público Terrestre y Terminales Terrestres aprobado por la Resolución Administrativa Regulatoria TR - 0020/2011, de 14 de enero de 2011, señala que al reverso de la Guía de Encomiendas o en una hoja anexa a la misma, deben encontrarse las condiciones del contrato de transporte, encontrándose en los incisos h), i) y j) las siguientes: h) En caso de que el remitente no hubiera declarado el contenido ni el valor económico de la encomienda, por causa imputable al operador, éste estará obligado a reponer la suma de Bs70 por kilo faltante. Es causa imputable al operador la ausencia de la firma del usuario en la Guía de Encomienda; i) Si el remitente efectuó la declaración del contenido y no así del valor económico de la encomienda por no haber sido informado de este derecho, por causa imputable al operador, éste deberá pagar el valor de lo extraviado de acuerdo a la Guía de Encomienda y a las pruebas aportadas por el usuario que demuestren el valor real de lo encomendado. Es causa imputable al operador la ausencia de la firma del usuario en la Guía de Encomienda; y j) Si el remitente declara el contenido y no el valor económico de la encomienda, el operador deberá reponer como máximo 100 veces el monto del flete correspondiente.

3. El artículo 90 del mencionado reglamento dispone que al concluir el término de 48 horas para la búsqueda de la encomienda perdida, el operador deberá reponer al consignatario el valor declarado en el formulario para declaración de encomiendas. En caso que el remitente no hubiera declarado, el operador estará obligado a reponer la suma de Bs70 por Kilo faltante. Si el remitente no hizo uso del formulario para declaración de encomiendas, por falta de información de este derecho por parte del operador, situación constatada a través de la ausencia de su firma en el espacio asignado al efecto



en la Guía de Encomienda, el operador deberá reponer como máximo 100 veces el monto del flete correspondiente.

4. El artículo 58 del Reglamento a la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo para el SIRESE aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172 dispone que la empresa se pronunciará por la procedencia o improcedencia de la reclamación, dejando constancia escrita de su decisión. Si decide la procedencia de la reclamación adoptará todas las medidas necesarias para, devolver los importes indebidamente cobrados, reparar o reponer, cuando corresponda, equipos e instalaciones dañados y en general toda medida destinada a evitar perjuicios a los usuarios. La decisión deberá cumplirse en un plazo máximo de 20 días.

5. El párrafo II del artículo 63 del referido Reglamento determina que en materia de reclamaciones administrativas la carga de la prueba será del operador.

6. En atención a los antecedentes del caso y considerando la normativa aplicable, en cuanto a que el ente regulador vulneró la garantía del debido proceso y el principio de verdad material, porque en la Guía de encomienda se precisó "sin valor declarado" y se consignó un peso de 12 Kg, debe decirse que ello no evidencia que el ente regulador vulnerara la referida garantía y el mencionado principio, porque de conformidad a las disposiciones legales aplicables, constituyen parámetros para la determinación de la indemnización del usuario, la declaración, el importe del flete y el peso de la encomienda, entendiéndose que tales parámetros deben ser considerados por la ATT, como efectivamente lo hizo para salvaguardar los derechos del usuario afectado.

7. Respecto a que la usuaria declaró que enviaba una caja con un peso de 12 kilogramos y el momento en que se le preguntó si ésta tenía algún valor, ella respondió que no y a que posteriormente la interesada aseveró que su encomienda valía Bs5.600, pero tal aspecto no fue demostrado porque no presentó ni su factura ni su póliza de importación, lo que evidencia vulneración al principio de verdad material; corresponde expresar que tal vulneración no es evidente, porque si bien se tiene registrado un peso de la encomienda y no un valor declarado de la misma, la falta de declaración es atribuible al operador, destacándose que el parámetro para el establecimiento del monto de reposición a la usuaria se determinó en base al costo del flete y no en función al valor de Bs5.600 que la interesada habría exigido.

8. En relación a que de la valoración de la supuesta caja extraviada, se destaca que la interesada sí fue informada de su derecho a declarar el contenido de la encomienda porque ésta declaró "caja" y en la parte de observaciones señaló, "sin dinero ni objetos de valor", lo que evidencia que sí se le informó de su derecho a declarar, por lo que correspondería que se le indemnice con un monto de Bs70 por kilo faltante considerando lo determinado por el Reglamento aprobado por la Resolución Administrativa Regulatoria TR - 0020/2011; cabe precisar que el término "caja" de ninguna manera constituye una declaración del contenido de la encomienda, debiendo añadirse que de conformidad con el párrafo tercero del artículo 90 del Reglamento aprobado por la referida Resolución, se presume que si la Guía de Encomienda no se encuentra suscrita por la usuaria en el espacio asignado al efecto ello se debe a que el operador no le informó de su derecho a declarar, de lo que se concluye que la interesada no hizo ninguna declaración de contenido como asevera el recurrente.

9. Sobre lo manifestado en sentido de que la ATT, al establecer arbitrariamente el monto de la compensación vulneró los principios de congruencia y verdad material, evidenciándose además la "ausencia de criterio de valor sobre de los elementos de la prueba (la que no existe)" (Sic), observándose que las sanciones administrativas deben inspirarse en los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia y proporcionalidad; al respecto cabe precisar que el monto de compensación no fue arbitrariamente establecido porque éste corresponde a los parámetros de indemnización contenidos en la normativa aplicable, para el caso en controversia el importe pagado por el flete; adicionalmente, debe puntualizarse que la indemnización establecida por el



extravío de la encomienda no se constituye en una sanción, por lo que no se evidencia que la ATT vulnerara los principios de congruencia y verdad material.

10. En cuanto a que corresponde que se establezca una nueva valoración sobre el resarcimiento debiendo aplicarse la siguiente operación matemática  $70 \times 12 = 840$  o caso contrario aplicar el cálculo efectuado por la ATT pero en un 50%, con lo que se lograría una determinación equitativa, pues de lo contrario se vulnera la garantía del debido proceso y el principio de verdad material, que debe ser investigada en el proceso administrativo, "siendo la verdad material la guía de Encomienda N° J-39317 cuya declaración textual dice 'caja' y declara en observaciones 'sin dinero ni objetos de valor' con un peso de 12Kg"; debe decirse que el operador incurre en una apreciación subjetiva al pretender que la indemnización se calcule en función al peso de la encomienda, porque si bien el peso es un factor que permite establecer la compensación, normativamente el monto del flete también puede ser utilizado con ese objetivo, evidenciándose por lo tanto que el parámetro de indemnización "costo del flete" fue debidamente utilizado por el ente regulador para la solución del caso en controversia.

11. Respecto a que de la revisión de la sanción impuesta, se observa que la reclamación administrativa tiene el objetivo del resarcimiento no pudiendo verificarse reincidencia, porque de lo contrario todas las empresas se encontrarían clausuradas o multadas con montos increíbles ya que el extravío de una encomienda es un hecho que puede pasar a cualquier empresa; cabe precisar que de conformidad con el Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172, los procesos de reclamación directa y administrativa se constituyen en procedimientos sancionadores de conformidad con el Título III de dicha norma, de lo cual se desprende que los incumplimientos a la normativa por parte de los operadores tramitados como reclamaciones también los hace pasibles a las sanciones correspondientes, ello precisamente con el objetivo de otorgar una tutela efectiva a los derechos de los usuarios.

12. En relación a que la reincidencia solamente se verifica en casos de incumplimiento a estándares de calidad u otros y deben tramitarse mediante investigación de oficio o a instancia de parte y no así por reclamaciones administrativas, destacándose que el derecho administrativo establece diferentes campos de regulación, fiscalización, protección, de garantía y de sanción, centrándose el recurso planteado en el derecho administrativo sancionador; debe decirse en la línea de lo expresado en el numeral precedente que las reclamaciones administrativas también se tramitan como procedimientos sancionadores, de manera que la reincidencia del operador en el incumplimiento de sus obligaciones normativas hacia los usuarios también da lugar a las agravantes que en derecho corresponden.

13. En función a lo referido, debe considerarse que de conformidad con los incisos h), i) y j) y del artículo 79 del Reglamento aprobado mediante Resolución Administrativa Regulatoria TR – 020/2011, procede el pago por el peso de la encomienda extraviada, cuando no se tienen registrados ni el valor ni el contenido de la encomienda, destacándose que de conformidad con el párrafo tercero del artículo 90 del señalado Reglamento, si el remitente no hizo uso del formulario para declaración de encomienda, por falta de información de este derecho por parte del operador, situación constatada a través de la ausencia de su firma en el espacio asignado al efecto en la Guía de Encomiendas, el operador deberá reponer como máximo 100 veces el monto del flete correspondiente, a partir de lo cual se concluye que la ATT adoptó una determinación conforme a derecho y sustentada en las disposiciones normativas citadas al instruir una reposición equivalente a 100 veces el monto del flete pagado por la usuaria, dado que no se identificó la firma de la usuaria en el espacio asignado al efecto en la Guía de Encomiendas.

14. Adicionalmente, debe decirse que tales parámetros de indemnización, valor y contenido de la encomienda, peso y costo del flete se constituyen en parámetros aplicables de indemnización, siendo deber del transportista evitar el extravío de las



encomiendas, a partir de lo cual corresponde que el parámetro indemnizatorio sea el que mejor favorezca y tutele los derechos del usuario.

15. Por todo lo referido, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y del inciso c) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde rechazar el recurso jerárquico planteado por Pedro Alberto Leroy Loaiza San Martín en representación de Línea Sindical Transportes El Dorado, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 8/2016 de 24 de junio de 2016 y confirmar totalmente dicha resolución.

**POR TANTO:**

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

**RESUELVE:**

**ÚNICO.-** Rechazar el recurso jerárquico planteado por Pedro Alberto Leroy Loaiza San Martín en representación de Línea Sindical Transportes El Dorado, en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 8/2016 de 24 de junio de 2016 y, en consecuencia, confirmar totalmente dicha resolución.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Milton Claros Hinojosa  
MINISTRO  
M.n. Obras Públicas, Servicios y Vivienda