



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°

115

La Paz, 11 MAYO 2023

VISTOS: el recurso jerárquico interpuesto por Edgar Rolando Jiménez Vaca y Daniel Fernando Zeballos Añez, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz de Responsabilidad Limitada - COTAS R.L., en contra de la Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022, de 15 de noviembre de 2022, 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. Que mediante los Contratos de Concesión (Autorizaciones Transitorias Especiales) N° 007/96 de 22 de mayo de 1996 (Contrato de Concesión 007/96), N° 025/96 de 24 de mayo de 1996, 283/97 de 09 de diciembre de 1997, N° 526/99 de 16 de noviembre de 1999, N° 773/01 de 28 de septiembre de 2001, N° 999/03 de 28 de octubre de 2003, N° 1106/04 de 09 de septiembre de 2004 y N° 1115/04 de 22 de octubre de 2004, la Superintendencia de Telecomunicaciones otorgó al operador, la autorización para la prestación de los servicios de Alquiler de Circuitos y Portadores, Local de Telecomunicaciones, Transmisión de Datos, Busca Personas, Larga Distancia Nacional e Internacional y Telefonía Pública.

2. Mediante Auto ATT-DJ-A TL LP 1401/2015, de 28 de diciembre de 2015, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, formuló cargos contra COTAS R.L. por el presunto incumplimiento a la obligación establecida en la Cláusula Octava, Anexo 5, inciso F, respecto a las Metas de Calidad y Expansión del Contrato de Concesión, Autorización Transitoria Especial, N° 007/96 de 22 de mayo de 1996, del Servicio Local de Telecomunicaciones, en la meta de "Tiempo de Congestión en Rutas Finales" en las siguientes rutas: a) Bolívar-ETLB con un valor alcanzado de 8.49%, incumpliendo el valor objetivo en 86.51 puntos porcentuales del valor objetivo, estipulado en la condición contractual y b) Bolívar - VDGE (Vallegrande) con un valor alcanzado de 46.58 % incumpliendo su valor objetivo en 48,52 puntos porcentuales estipulado en la condición contractual. Otorgando el plazo de 10 días para presentar descargos (fojas 01 a 05).

3. A través de memoriales presentados el 23 de febrero y 22 de marzo de 2016, COTAS R.L. hizo llegar sus descargos, en respuesta al Auto de Formulación de Cargos ATT-DJ-A TL LP 1401/2015 de 28 de diciembre de 2015 y Auto de Apertura de Término de Prueba ATT-DJ-A TL LP 199/2016 (fojas 40 a 45 y 48 a 63).

4. Que en fecha 04 de mayo de 2016, la ATT, emitió la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 613/2016 de 04 de mayo de 2016, por la que declaró probados los cargos formulados en contra del operador y a dicho efecto, él mismo interpuso recurso de revocatoria en su contra, el cual fue resuelto mediante Resolución de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 64/2016 de 01 de agosto de 2016, por la que se aceptó dicho recurso y en consecuencia, resolvió revocar el acto administrativo impugnado (fojas 88 a 98 y 220 a 223).

5. Que en atención a ello, por medio de la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TL LP 115/2016 de 19 de septiembre de 2016, la ATT declaró probados los cargos formulados en contra del operador y lo sancionó con multa de Bs100.000.- (Cien mil 00/100 Bolivianos) a cuyo efecto el operador interpuso recurso de revocatoria en su contra, impugnación que fue resuelta por la Resolución de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 57/2017 de 25 de mayo de 2017, por la cual se dispuso aceptar tal impugnación y, en consecuencia, revocar dicha Resolución Sancionatoria. Asimismo, se instruyó emitir una nueva resolución, previa valoración de todas las pruebas aportadas por el operador (fojas 261 a 284 y 365 a 370).

6. Que en fecha 27 de diciembre de 2021, la ATT emitió la Resolución Administrativa Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TL LP 99/2021, notificada el 03 de enero de 2022, en la que resolvió: "DECLARAR PROBADOS LOS CARGOS formulados mediante Auto ATT-DJ-A TL LP





1401/2015 de 28 de diciembre de 2015, contra la COOPERATIVA DE TELECOMUNICACIONES SANTA CRUZ - COTAS R.L., por incumplimiento a lo establecido en el Inciso F del Anexo 5 del Contrato de Concesión (Autorización Transitoria Especial) N° 007/96 de 22 de mayo de 1996, referente a la meta "Tiempo de Congestión en Rutas Finales" del Servicio Local de Telecomunicaciones por la Gestión 2013, en la ruta de Interconexión ETLB (...). Sancionándolo con una multa de Bs100.000 (Cien mil 00/100 Bolivianos), aclarada mediante Resolución Administrativa ATTDJ-RA FIS TL LP 1/2022 de 17 de enero de 2022 (fojas 437 a 456 y 480 a 490).

7. Que el 08 de febrero de 2022, Edgar Rolando Jiménez Vaca, en representación de COTAS R.L., interpuso recurso de revocatoria en contra de la Resolución Administrativa Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TL LP 99/2021, de 27 de diciembre de 2021, expresando los siguientes argumentos (fojas 491 a 502):

i) Señala que la ATT persiste en no considerar ni valorar en su real dimensión, las pruebas documentales que cursan en el expediente, alegando que el accionar de la Autoridad Regulatoria atenta contra sus derechos, garantías constitucionales y los principios básicos del procedimiento administrativo.

ii) Indica que la ATT incumple con el numeral 1 del artículo 14 de la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación N° 164 de 08 de agosto de 2011, que prevé: "*Cumplir y hacer cumplir la presente Ley y sus reglamentos, asegurando la correcta aplicación de sus principios, políticas y objetivos*", además de los principios de razonabilidad y legalidad al no valorar en su "real magnitud" las pruebas o documentación respaldatoria presentadas oportunamente que demuestran claramente el cumplimiento al Contrato de Concesión 007/96, la veracidad y legalidad de las pruebas solicitadas en el Auto 1401/2015 y de los autos de términos probatorios.

iii) Sostiene que la Resolución Sancionatoria 99/2021, vulnera el principio de verdad material, toda vez que la Autoridad Regulatoria no debería "contentarse" con lo aportado por el administrado, sino que tendría que actuar aún de oficio, y no basarse únicamente a lo aportado por el consultor, haciendo caso omiso a las "auténticas pruebas", contradiciendo los principios de discrecionalidad, pro actione, jerarquía normativa y sometimiento pleno a la ley.

iv) Expone en cuanto a la configuración de la ruta de interconexión entre COTAS y ENTEL, indicando que en el lado de la central del operador se ha realizado una subdivisión lógica (no física) de los 930 troncales en dos grupos denominados "ETLB" y "ETLC", ello para contar con una herramienta adicional que permita conocer a detalle y en menor tiempo, las características del tráfico con destino al Servicio de Larga Distancia de Entel 10 y con destino al Servicio Móvil de Entel en el "ASL Santa Cruz", sin que signifique que ambos grupos de troncales deban ser considerados como "rutas finales" como pretende establecer el ente regulatorio. Señalando que la interconexión existente entre Cotas y Entel fue objeto de diagramación, la cual demostró que dicha interconexión estuvo funcionando con una capacidad de 930 troncales, lo que denota que no corresponde se efectúe un análisis y evaluación de manera independiente para el grupo de troncales ETLB al tener programado un desborde hacia ETLC, ilustrando una imagen lo expresado.

v) Expresa en cuanto a la inexistencia de congestión en la ruta COTAS – ENTEL, al no haber perdido ninguna llamada por presunta congestión, que la configuración de las troncales y grupos de troncales en la ruta de interconexión entre el operador (Servicio Local en el ASL Santa Cruz) y el operador ENTEL (Servicio Larga Distancia Nacional e Internacional y Servicio Local en el ASL Santa Cruz), permite que las llamadas con destino al servicio de larga distancia de Entel, siempre encontraron una troncal disponible en la ruta de interconexión hacia ENTEL, lo que demostraría que no existió ningún tipo de congestión, ilustrando dicho aspecto con un cuadro "Fuentes de Información 1 - Reporte de tráfico hora a hora de la central Neax Bolívar correspondiente al 01 de enero de 2013", indicando que si se utiliza dichos datos de manera "aislada" que corresponderían al grupo de troncales denominado "ETLB", "parecería que si existió congestión" y por lo tanto afectación a los Usuarios del Servicio Local de COTAS, que intentaron realizar llamadas al Servicio de Larga Distancia Nacional e Internacional del operador ENTEL, siendo que dicho reporte indica que el periodo observado, es decir el 01 de enero de 2013 en el horario de 0:00 a 01 :00, durante un tiempo acumulado de 100 segundos, no habían troncales disponibles, denotando que en ese periodo hubieron 3 llamadas que no se habrían completado por indisponibilidad de troncales libres en el grupo de troncales "ETLB". Y que el análisis debe realizarse forzosamente en conjunto entre los grupos de troncales "ETLB" y "ETLC"; a dicho efecto, expuso que las llamadas "perdidas por una presunta congestión", fueron encaminadas de forma automática por el grupo de troncales "ETLC", ilustrando con un cuadro, sobre el cual señala que las 3 llamadas que no pudieron cursar por el grupo de troncales ETLB, fueron "encaminadas" hacia el grupo de troncales ETLC, que no presentó congestión alguna, por





lo que, las llamadas fueron encaminadas "normalmente" hacia el operador ENTEL, lo cual, confirma la "inexistencia de una situación de congestión en la ruta COTAS - ENTEL", información que cursa en los archivos de tráfico reportados al inicio del proceso de verificación de metas de calidad correspondiente a la gestión 2013. Asimismo, hace referencia a la Fuente de información 2 - Registro detallado de llamadas CDR o AMA, indicando que corresponde exponer el análisis de las llamadas salientes hacia ENTEL por los grupos de troncales ETLB y ETLC de acuerdo a la información disponible de la ruta de interconexión entre COTAS y ENTEL.

Al efecto, refiere que por una parte "en el Anexo 1 del disco adjunto, archivo EJEMPLO_ETLB_01Ene2013.xlsx, se encuentra el detalle de llamadas salientes por el grupo de troncales ETLB durante el día 1 de enero de 2013, donde se observa que la totalidad de llamadas corresponden a llamadas originadas en el servicio local de COTAS con destino al servicio de larga distancia nacional e internacional de y las mismas corresponden a llamadas que encontraron un troncal disponible y fueron encaminadas por ETLB " y por otro lado se encuentra el detalle de llamadas salientes por el grupo de troncales ETLC durante el día 1 de enero de 2013, donde se observa que la mayoría de las llamadas corresponden a llamadas originadas en el servicio local de COTAS con destino al servicio móvil de Entel en el ASL Santa Cruz y las mismas corresponden a llamadas que encontraron un troncal disponible y fueron encaminadas por ETLC (. . .)". Por lo que indica que, en base a lo señalado, en el horario comprendido entre las 00:00 a 01:00, las 3 llamadas efectuadas al servicio de larga distancia nacional de Entel, corresponden a las 3 llamadas que no pudieron ser encaminadas por ETLB por falta de troncales disponibles, pero por la programación existente en la central Neax Bolívar, tales llamadas automáticamente tomaron un troncal disponible del grupo de troncales ETLC, encaminándolas normalmente al operador ENTEL. De ese modo, se colige que, si el análisis se realiza en conjunto para la ruta entre COTAS y ENTEL, es decir los grupos de troncales ETLB y ETLC no habría existido congestión "ni un solo momento" lo que significa que tampoco habría existido ni una sola llamada perdida por congestión, situación por la cual ahora se pretende sancionar a COTAS. Mencionando que dicha información se encuentra en los archivos CDR o AMA, reportados al inicio de proceso de verificación de metas, habiendo también enviado muestras de algunos días de esa gestión, a través del memorial de 22 de marzo de 2016, en atención al requerimiento mediante "AUTO ATT-DJ-A TL LP 199/2016 de 02 de marzo de 2016".

vi. Refiere en cuanto a la información reportada en los reportes semestrales y aclaraciones realizadas durante el proceso de verificación que mediante nota COTAS GG/UR N° 0333/2015 de 01 de junio de 2015, específicamente en el DVD 8 (carpeta A14_Rutas de Interconexión), aclaró que el grupo de troncales ETLB no corresponde a una ruta final, a raíz que el tráfico con destino al servicio de larga distancia nacional e internacional de ENTEL, tenía la opción de desborde a la ruta ETLC, la cual corresponde sea considerada como ruta final. No obstante, le extraña que la RS 99/2021, indique que no se evidencia prueba alguna de aclaración, respecto a que se deba considerar el tráfico ETLB+ETLC de forma conjunta como se ha ido señalando a lo largo del proceso. Así también, refirió haber realizado las aclaraciones respectivas sobre las características del entroncamiento con el operador ENTEL, al momento de la formulación de cargos con el AUTO 1401/2015, reforzando la evidencia que el grupo de troncales ETLB no debe ser analizado como ruta final, a pesar que inicialmente a momento de enviar los reportes semestrales, se había incluido erróneamente en dicho grupo de troncales como parte de rutas finales.

vii) Alega en cuanto a la evidencia de que el operador advirtió sobre las características de la interconexión COTAS –ENTEL, que la RS 99/2021 expone que el operador en ningún momento advirtió sobre las características de interconexión con ENTEL y que el grupo de troncales ETLB no correspondía sea considerado como ruta final. Sin embargo, en la información enviada mediante notas COTAS GG/UR N° 333/2015 de 01 de junio de 2015, se incluyó el detalle de rutas evaluables y las rutas no evaluables. No obstante a ello, la RS 99/2021 de forma extraña no hace referencia a la nota mencionada, siendo de máxima importancia, puesto que en esa oportunidad fueron enviados no solamente los archivos fuente de tráfico y demás documentación necesaria para el inicio del proceso de verificación, sino también información fundamental como el listado de rutas evaluables y las no evaluables, extrayendo que para el grupo de troncales ETLB parecería que no se habría analizado de manera completa y objetiva dicha información, pues de haberlo hecho, en la búsqueda de verdad material, tanto la empresa consultora que realizó la verificación como el Ente Regulador, debieron haber realizado alguna observación, en caso de no estar de acuerdo con la información proporcionada.

viii) Expone en cuanto el entroncamiento COTAS – ENTEL, que la RS 99 a momento analizar la configuración de rutas, reflejó un gráfico; sin embargo, aquello corresponde a la red del Servicio de Larga Distancia Nacional e Internacional de COTAS 12, no existiendo relación alguna con la red del Servicio Local, sobre la cual se encuentra la interconexión con el Operador ENTEL, misma que se está analizando en el proceso que ahora le afecta, insertando un cuadro referido al diagrama de la ruta COTAS – ENTEL,





utilizada para cursar el tráfico y que al respecto, indicó en los reportes semestrales que ambas rutas eran finales, reiterando que por error señaló que el grupo troncales ETLB considerado como ruta final, situación aclarada al inicio de proceso de verificación, cuando se precisó con claridad que el grupo de troncales ETLB debía considerarse como "No Evaluable".

ix) Sostiene en cuanto a la evidencia del desborde de ETLB hacia ETLC, que la RS 99/2021, mencionó que no se encuentra evidencia de un desborde de tráfico ETLB hacia ETLC, indicando que no encontró tráfico de larga distancia por la ruta ETLC, resultando una afirmación "totalmente falsa", que además mostraría que no se realizó un análisis de los descargos presentados por el operador, puesto que en los archivos de detalle de llamadas remitidos en el disco adjunto al memorial de 22 de marzo de 2016, "se encuentra la evidencia de la afirmación de COTAS (...) si se encuentran las llamadas de larga distancia que no se pudieron encaminar por el grupo de troncales ETLB pero si se encaminaron normalmente por el grupo de troncales ETLC", demostrando que la ruta de interconexión COTAS - ENTEL, está compuesta por una ruta física con una capacidad de "930 troncales instalados (31 EI's)", por lo que, la medición debe ser realizada de forma conjunta a los grupos troncales ETLB y ETLC, medición que confirma que en la gestión 2013 se cursaron el 100% de los intentos de llamadas originados de COTAS con destino a los servicios móvil y larga distancia de ENTEL. Solicitando realizar un análisis de toda la información proporcionada por el operador desde el inicio del proceso de verificación, se confirme la inexistencia de llamadas perdidas por congestión al haberse demostrado que el grupo de troncales ETLB estaba programado para desbordar sus llamadas por el grupo de troncales ETLC, lo que develaría que no existió ningún tipo de congestión durante la gestión 2013, determinando el cumplimiento de la meta observada.

8. Mediante Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 39/2022, de 24 de marzo de 2022, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes rechazó el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TL LP 99/2021, presentado por COTAS R.L., confirmando en todas sus partes el acto administrativo recurrido (fojas 538 a 555).

9. Mediante memorial presentado en fecha 13 de abril de 2022, Edgar Rolando Jiménez Vaca, en representación de COTAS R.L., interpuso recurso jerárquico en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 39/2022, de 24 de marzo de 2022 (fojas 570 a 575).

10. En fecha 18 de agosto de 2022, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda emitió la Resolución Ministerial N° 157, en la que resolvió: "(...) Aceptar el recurso jerárquico interpuesto por Edgar Rolando Jiménez Vaca, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz de Responsabilidad Limitada - COTAS R.L., en contra de la Resolución de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 39/2022, de 24 de marzo de 2022, revocando totalmente el acto administrativo impugnado", bajo los siguientes argumentos (fojas 609 a 625):

i) Expone el recurrente que en el análisis realizado por ATT, se observa una contradicción ya que inicialmente indica que el contrato de concesión no establece el uso de rutas de desborde o alternas, sin embargo en el mismo párrafo, la ATT luego menciona que la ruta ETLB fue considerada en el proceso de verificación, porque el operador no realizó ninguna aclaración sobre las características particulares de esa ruta y que asimismo el error material incurrido en los reportes semestrales de cumplimiento, fue debidamente aclarado posteriormente, en varias instancias antes y durante el proceso; al efecto, se advierte que la Resolución de Revocatoria, expresa que el proceso de verificación y evaluación de la meta "Tiempo de Congestión en Rutas Finales" se efectúa en base a la cláusula 8.06 Metas de Calidad del Contrato de Concesión 007/96 que establece: "El CONCESIONARIO está obligado a alcanzar los requisitos mínimos de calidad para el SERVICIO LOCAL DE TELECOMUNICACIONES, sobre: (v) tiempo de congestión en rutas finales" y que de acuerdo al Anexo 5 establece las condiciones para el cumplimiento de la meta: indicando al efecto que es posible colegir que el Contrato de Concesión 007/96 no establece el uso de rutas de desborde o alternas y, señala que la medición de las metas se deberá realizar sobre las rutas finales, manifestando que la documentación presentada por el propio operador establece claramente a la ruta ETLB como un ruta final, refiriendo que éste remitió los reportes semestrales de la gestión 2013 en cumplimiento a lo establecido a la cláusula 8.08 de dicho contrato; siendo posible corroborar que en los referidos reportes se etiquetó de manera individual las interconexiones "Bolívar - ENTEL MOVIL" por la ruta ETLC y "Bolívar - ENTEL 10" por la ruta ETLB, declarándolas como rutas independientes como rutas finales, señalando que durante el proceso de verificación de la meta "Tiempo de Congestión en Rutas Finales" (envió de los reportes semestrales, la solicitud de información fuente y la inspección técnica en sitio), el operador no advirtió en ningún momento, considerar ambos grupos troncales o el tráfico de ambas rutas (ETLB + ETLC) para la





medición de la meta observada, siendo que inclusive tal extremo va en contraposición de los reportes antes mencionados, de los cuales se observó que el cálculo de los valores ha sido efectuado por cada una de las rutas individualmente y sin embargo, concluido el proceso de verificación de la meta en cuestión y ante el incumplimiento contractual de la ruta ETLB, el operador pretende cambiar su metodología argumentando que ambas rutas, ETLB y ETLC, sean consideradas como una sola, sin tomar en cuenta que la medición y verificación del cumplimiento de la meta se realiza en base a la información proporcionada por el mismo.

De lo expuesto, se advierte que la Resolución de Revocatoria, hace mención que conforme al Contrato de Concesión la verificación de la meta "tiempo de congestión en rutas finales", fue en razón a la información proporcionada por el operador, en sus reportes semestrales, donde no advirtió considerar ambos grupos troncales o el tráfico de ambas rutas (ETLB + ETLC) para la medición de la meta observada; por lo que queda en incertidumbre que debe comprenderse como una ruta final, de acuerdo a lo estipulado en el contrato; es decir si la determinación de una ruta final es propia del operador o si la misma se encuentra definida como tal, de acuerdo a los aspectos técnicos y contractuales, ello en sentido de tener plena certeza respecto a que no existía la posibilidad de considerar a la ruta ETLC como una ruta final y a la ruta ETLB como una ruta de desborde, debiendo existir la suficiente claridad en su motivación y fundamentación al momento de adoptar cualquier determinación.

ii) El recurrente afirma que en el periodo de prueba, aclaró que si bien señaló como rutas independientes las rutas (ETLB + ETLC) en la información remitida a la ATT, las mismas correspondían a una sola ruta; aspecto por el cual la Resolución de Revocatoria se limita a señalar que no existió ninguna aclaración al efecto, no obstante se advierte de la revisión de antecedentes, que en la apertura del Término Probatorio mediante memorial de 22 de marzo de 2016, el operador había indicado que las troncales denominadas ETLB y ETLC en la central de conmutación de COTAS R.L., corresponderían a una única ruta, en el lado del operador ENTEL S.A. por lo que la Resolución Sancionatoria manifestó que, el operador no había remitido prueba de ello, sino que alude a un correo electrónico y a una nota enviada a ENTEL S.A., que no tenía respuesta por parte de éste; no obstante, es pertinente que la Resolución de Revocatoria, manifieste si los argumentos presentados por el operador, podían o no ser considerados como una aclaración a su informe y si además correspondía al momento de evaluar los descargos, contar con información por parte de ENTEL S.A., y no limitarse a señalar que no existió ninguna aclaración al respecto, además de indicar que no es válido argumentar en esa etapa recursiva una falta de la búsqueda de verdad material si los datos e información proporcionada denotan que esa Autoridad Regulatoria actuó en mérito a la documentación presentada por el propio operador en la que declara la ruta ETLB como ruta final; resultando pertinente que la ATT considere lo señalado a efectos de que no quede ninguna duda sobre la averiguación de los hechos y valoración de los descargos presentados por el operador ahora recurrente.

11. Mediante Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022, de 15 de noviembre de 2022, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, rechazó el recurso de revocatoria presentado por Edgar Rolando Jiménez Vaca en representación de la COOPERATIVA DE TELECOMUNICACIONES SANTA CRUZ R.L.- COTAS R.L. en contra de la Resolución Administrativa Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TL LP 99/2021, confirmando totalmente el acto administrativo recurrido, en virtud a los siguientes argumentos (fojas 59 a 82):

i) Manifiesta respecto a la valoración de las pruebas, que corresponde recordar, en lo pertinente, el Análisis Técnico Legal, en el orden en el que fueron expuestos en la RS 99/2021; de acuerdo a lo siguiente: i) De la Central BOLIVAR – RUTA VGDE, habiendo evaluado dicha ruta en el periodo 01 de enero a 16 de mayo de 2013 con 0 (cero) días de congestión, determinó que cumple con la meta del servicio Local de Telecomunicaciones. ii) De la Central BOLIVAR – RUTA ETLB, dejó sentado que el Contrato de Concesión 007/96, en la Cláusula Octava establece las obligaciones del Concesionario; en mérito a ello, la finalidad del proceso de verificación de metas es cotejar los valores semestrales reportados por COTAS R.L. con los valores obtenidos por el Ente Regulador en el proceso de verificación, y comparar estos resultados con el valor objetivo establecido contractualmente para determinar el cumplimiento o incumplimiento de la meta; a dicho efecto, solicitó la siguiente documentación: **"Datos fuente, extraídos directamente de las centrales telefónicas. Procedimiento operativo, que es la descripción global de todo el proceso a través del cual el OPERADOR presta sus servicios a los usuarios y el procedimiento para la extracción de los datos fuente para la elaboración de reportes de metas. Información de respaldo, es aquella que demuestra la idoneidad y fiabilidad de los datos fuente o, en su defecto, es la que justifica técnicamente la falta o inconsistencia de los datos fuente. Datos de referencia, que complementan los datos fuente para su interpretación. La documentación del fabricante que describe el contenido de los datos fuente. Los estándares, normas y/o recomendaciones que hubiera empleado el**





OPERADOR como fundamento técnico para el procesamiento de los datos fuente. Diagrama de la red del OPERADOR con descripción de los nodos que la componen y las rutas nacionales e internacionales que los interconecta. El diagrama con los nodos y rutas que prestan el servicio evaluado. Lista de rutas evaluables y no evaluables por central que incluya el tipo de tráfico que cursa y la central remota con la cual interconecta. Metodología, que describe en detalle los datos (parámetros, campos, columnas, etc.) que se tomaron de los datos fuente, criterios de clasificación de datos y los cálculos aritméticos que se aplicaron para obtener los indicadores estadísticos mensuales y anuales; además, el fundamento técnico (estándares, normas, recomendaciones, documentación de fabricantes, contratos de concesión, etc.) sobre el cual se apoya el procesamiento de los datos fuente”.

Señala que sumado a lo citado, en la RS 99/2021, se dejó plasmado que tal información fue remitida por COTAS R.L. mediante nota COTAS GG/UR N° 0333/2015 de fecha 01 de junio de 2015; posteriormente, en fechas 15 y 16 de julio de 2015, la ATT realizó una visita técnica en sitio con la finalidad de aclarar y/o complementar esa información; al efecto, en el Acta de Inspección en sitio no se evidenció prueba de alguna aclaración respecto a que se deba considerar el tráfico de ETLB + ETLC; consecuentemente, el procedimiento y la metodología utilizada para el cálculo de la meta en cuestión, son los mismos que utilizó el Operador para obtener los valores que él reportó en el primer y segundo semestre de la gestión 2013 mediante nota COTAS GG/Sec. Gral./UR N° 351/2013 de fecha 15 de julio de 2013, y COTAS GG/UR N° 016/2016 de fecha 15 de enero de 2014, respectivamente; así, analizado el contenido de reportes semestrales, se encontró el formulario “Metas de Calidad de Servicio” (VII) - TIEMPO DE CONGESTIÓN EN RUTAS FINALES; en ambos reportes, se puede ver las rutas de interconexión ETLB y ETLC y los valores declarados por COTAS R.L., como rutas independientes y como rutas finales. Expresando que, del análisis efectuado de ambos reportes, la RS 99/2021 coligió que los argumentos planteados por el Operador en el memorial de 23 de febrero de 2016, pretenden cambiar la metodología de cálculo presentado por el mismo, argumentando que debe considerarse el tráfico de las dos rutas para medir la meta ETLB + ETLC, lo que iba en contradicción a la misma metodología utilizada por COTAS R.L. iii) Esa Autoridad Regulatoria realizó la verificación y evaluación de la Meta “Tiempo de Congestión en Rutas Finales” del Servicio Local de Telecomunicaciones en la ruta ETLB, en apego al Contrato de Concesión 007/96, Cláusula Octava, numeral 8.08 y el Anexo 5 Inciso F, el cual, propiamente, no establece el uso de rutas alternas o de desborde; a los Reportes Semestrales remitidos por el Operador en cumplimiento a sus obligaciones contractuales; a la metodología enviada por éste, la cual fue solicitada por nota ATT-DDF-N LP 289/2015 de 27 de abril de 2015, en la cual se aclaró que: “Asimismo, recordamos a usted lo señalado en el inciso cuarto, Artículo N° 59 de la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Comunicación N° 164, que indica como Obligación de los Operadores y Proveedores el “Proporcionar información clara, precisa, cierta, completa y oportuna a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes”. De lo señalado, la RS 99/2021 concluye aseverando que no hay evidencia de que COTAS R.L. en algún momento del proceso, haya advertido que debía considerar el tráfico de ambas rutas para el cálculo de la meta cuestionada, ni en las actas de inspección realizadas en sitio, ni en la documentación entregada, previo o durante el proceso de verificación de metas llevado a cabo por la Consultora. Finalmente, de la pruebas y totalidad de argumentos presentados, esa Autoridad señaló que los memoriales de fechas 23 de febrero de 2016 y 22 de marzo de 2016, no contienen prueba suficiente para desvirtuar los cálculos realizados por esa Autoridad en la evaluación de la meta en cuestión, en la ruta ETLB de la central Bolívar – NEAX. iv) De la Recomendación E. 170, en el acto recurrido se dijo que el OPERADOR manifestó que: “La ruta de última elección es final en sentido de que ningún flujo de tráfico que utilice esta ruta puede desbordar más de ella”; en tal sentido, considerando que el objeto de la medición de la meta analizada es verificar si hubo o no congestión en las rutas finales ETLC y ETLB de la red del OPERADOR, señaló que éste declaró y reportó dichas rutas como finales; por consiguiente, se consideran rutas de última elección que no pueden desbordar el tráfico más allá de ellas. Adicionalmente, se dejó sentado que no existía evidencia de que COTAS R.L. haya comunicado sobre el cambio de metodología para considerar el tráfico de ambas rutas en el cálculo de la meta, por tanto, no logró desvirtuar los cargos formulados por el AUTO 1401/2015, toda vez que los memoriales de 23 de febrero de 2016 y 22 de marzo del mismo año, no contienen prueba suficiente para desvirtuar los cálculos realizados por esta Autoridad en la evaluación de la meta.

ii) Expone que ese Ente Regulatorio realizó la verificación y evaluación de la meta “Tiempo de Congestión en Rutas Finales” del Servicio Local de Telecomunicaciones en la ruta ETLB, en apego a lo siguiente: El Contrato de Concesión 007/96, cláusula octava, numeral 8.08 y el Anexo 5, inciso F del servicio Local de Telecomunicaciones, el cual no establece el uso de rutas alternas o de desborde, Reportes Semestrales remitidos por el Operador en cumplimiento a sus obligaciones contractuales, mediante notas COTAS GG/Sec. Gral./UR N° 351/2013 de 15 de julio de 2013 y COTAS GG/UR N° 016/2016 de 15 de enero de 2014; conjuntamente a la información remitida por medio de la nota COTAS GG/UR N° 0333/2015 de 01 de junio de 2015. La Metodología enviada por COTAS R.L. la cual fue





solicitada por esa Autoridad el 27 de abril de 2015. Señalando que, en esa línea de razonamiento, ante el traslado de cargos y del "presunto" incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión 007/96 enmendado por la RAR 149/96, el Operador en respuesta al AUTO 1401/2015 presentó el 23 de febrero de 2016 un memorial de proposición de prueba y exposición de descargos, los cuales también merecieron pronunciamiento mediante la RS 99/2021.

Hace alusión a los agravios plasmados por el recurrente relativos a que esa Autoridad no consideró ni valoró en su real dimensión las pruebas cursantes en el expediente, lo cual atentaría contra sus derechos, garantías constitucionales y los principios básicos del procedimiento administrativo, al contradecir radicalmente el espíritu de ellos; además de los principios de razonabilidad y legalidad al no valorar en su "real magnitud" las pruebas o documentación respaldatoria presentada oportunamente que demuestra claramente el cumplimiento al Contrato de Concesión 007/96; manifestando, que dichos agravios denotan ser generales y no especifican cuáles pruebas no fueron valoradas, por tanto, indica que no cabe ingresar a ningún análisis sobre ese punto. Así también, respecto a la vulneración del principio de verdad material, como la violación de los principios de Discrecionalidad, Indubio Pro Actione, jerarquía normativa, Sometimiento pleno a la Ley; señala que, al haber sido planteados de forma ambigua, no ha sido posible advertir alguna vulneración específica, más aún si es obligación del Operador presentar toda la documentación necesaria y precisa para la evaluación de las metas y con las formalidades exigidas.

iii) Señala que el Contrato de Concesión 007/96, en la cláusula octava establece que: "El CONCESIONARIO está obligado a alcanzar los requisitos mínimos de calidad para el SERVICIO LOCAL DE TELECOMUNICACIONES, sobre: (i) Incidencias de fallas, (ii) corrección de fallas, (iii) llamadas completadas, (iv) tiempo de recepción del tono de invitación a discar, (v) tiempo de congestión en rutas finales, y (vi) tiempo de respuesta del CONCESIONARIO, de acuerdo con el cronograma de mejoramiento y demás requerimientos establecidos en el Anexo 5 del presente CONTRATO". Y Por su parte, el numeral 8.08 (Medidas para Asegurar el Cumplimiento de los Requerimientos del mismo contrato), establece que: "(a) El CONCESIONARIO está obligado a presentar cada seis (6) meses hasta la TERMINACIÓN DEL CONTRATO, un reporte de acuerdo a los formatos establecidos por la SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES, indicando en detalle el cumplimiento con cada una de las obligaciones adquiridas de conformidad con los Anexos a los numerales 8.03 (d), 8.04 a 8.07 del presente CONTRATO". Además, en el mismo numeral, se otorga a esa Autoridad Regulatoria, las siguientes facultades: "(...) Estos reportes podrán ser verificados una vez al año por auditores independientes con experiencia en telecomunicaciones, contratados por la SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES (...)". El Anexo 5 establece las condiciones para el cumplimiento de la meta: "F. Tiempo de Congestión en Rutas Finales El tiempo de congestión de los enlaces de rutas finales en la Hora de Máximo Tráfico será menor al 2% durante el 95% de los días del año. La fecha límite para el logro de esta meta es el 31 de diciembre de 1997. Esta meta continuará vigente cada año posterior a 1998 hasta se establezca un nuevo plan. El 95% de días no incluye los días de tráfico excepcional como Navidad, año nuevo, día de la madre, etc."

Sostiene que, sobre ese marco, del contenido de los reportes semestrales remitidos por el Operador, donde se encontró el formulario "Metas de Calidad de Servicio (VII)" se puede ver las rutas de interconexión ETLB y ETLC y los valores declarados por éste, como rutas independientes y rutas finales, ilustrando lo señalado con una imagen, señalando que tal información etiqueta individualmente las interconexiones "Bolívar – ENTEL MOVIL" por la ruta ETLC y "Bolívar – ENTEL 10" por la ruta ETLB.

Asevera que en consecuencia, se confirma que ese Ente Regulatorio realizó la verificación de la meta "Tiempo de Congestión en Rutas Finales" del Servicio Local de Telecomunicaciones en la ruta ETLB, en apego a lo establecido en el Contrato de Concesión 007/96. (dejando dicho que en el mismo no se establece el uso de rutas alternas o de desborde y señala que la medición de las metas se deberá realizar sobre las rutas finales); a los Reportes Semestrales remitidos por el Operador; y a la metodología enviada por éste; y que sobre lo último, resulta relevante indicar que, la metodología enviada por COTAS R.L., la cual ha sido solicitada por esa Autoridad, no existe evidencia en relación a lo solicitado, de que la Cooperativa haya advertido el algún momento del proceso que debía considerarse el tráfico de ambas rutas (ETLB y ETLC) para el cálculo de la meta, ni en las actas de inspección realizadas in situ, ni la documentación entregada previo o durante el proceso de verificación; y que lo propuesto por dicha Cooperativa implicaría cambiar la metodología de cálculo, indicando que debe tomarse en cuenta el tráfico ETLB + ETLC para medir la meta, lo que a la luz de los antecedentes va en contraposición a sus reportes, como a su metodología utilizada durante todo el proceso, en las cuales, se realizó el cálculo de valores objetivo por cada ruta individualmente.

iv) Considera lo instruido en la RM 157 emitida por el MOPSV, en cuanto al criterio de adecuación a derecho relativo a que: "la Resolución Revocatoria, hace mención que conforme al Contrato de





Concesión la verificación de la meta "tiempo de congestión en rutas finales" fue en razón a la información proporcionada por el operador, en sus reportes semestrales, donde no advirtió considerar ambos grupos troncales o el tráfico de ambas rutas (ETLB + ETLC) para la medición de la meta observada; por lo que queda en incertidumbre que debe comprenderse como una ruta final, de acuerdo a lo estipulado en el contrato; es decir si la determinación de una ruta final es propia del operador o si la misma se encuentra definida como tal, de acuerdo a los aspectos técnicos y contractuales, ello en sentido de tener plena certeza respecto a que no existía la posibilidad de considerar a la ruta ETLC como una ruta final y a la ruta ETLB como una ruta de desborde, debiendo existir la suficiente claridad en su motivación y fundamentación al momento de adoptar cualquier determinación"; por lo que manifiesta: Por una parte, contractualmente en el Anexo 5 de las condiciones para el cumplimiento de la meta, se establece que: "F. Tiempo de Congestión en Rutas Finales. El tiempo de congestión de los enlaces de rutas finales en la Hora de Máximo Tráfico será menor al 2% durante el 95% de los días del año. La fecha límite para el logro de esta meta es el 31 de diciembre de 1997. Esta meta continuará vigente cada año posterior a 1998 hasta se establezca un nuevo plan. El 95% de días no incluye los días de tráfico excepcional como Navidad, año nuevo, día de la madre, etc.". Explicando que, de ello, se entiende que las rutas deberán estar disponibles 3528 segundos (3600 - 2% segundos de la hora de máximo tráfico), durante 347 días de año (95% de 365 días). Trayendo además a colación un ejemplo de "ruta final" señalado en la Recomendación E.170 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), plasmando un gráfico como ejemplo de encaminamiento jerárquico en una red no jerárquica de centrales, el cual representa un esquema de desbordamiento de tráfico, en el que se muestra la ruta (1) principal y la ruta (2) de desborde que una llamada toma, cada vez que encuentra con congestión la ruta directa (1). Cuando la ruta (1) del nodo "Origen" se encuentra imposibilitada de enviar el tráfico hacia el nodo "Destino", ésta es enviada por la ruta (2) hacia el nodo "Desborde1"; y a partir de este punto se repite la secuencia, de tal forma que la llamada podría llegar hasta el nodo "Desborde3" y finalmente concluir en el nodo "Destino". Expresando que, al respecto, la UIT señala que: "Las rutas del conjunto se probarán siempre según la misma consecuencia, aunque algunas rutas pueden no estar disponibles para ciertos tipos de llamadas. La ruta de última elección es final en el sentido de que ningún flujo de tráfico que utilice esta ruta puede desbordar, refiriendo que, en el caso en concreto, el Operador como conocedor de su red, declaró y reportó las rutas ETLB y ETLC como rutas finales, por lo que, son rutas de última elección que no pueden desbordar el tráfico más allá de ellas; en ese orden de ideas, la configuración de rutas está sujeta a las políticas de cada operador. Indicando como ejemplo, que ENTEL S.A. en su lado, declara interconexión entre ambos operadores, como una sola ruta (BBDI1) a diferencia de COTAS R.L. que declara dos rutas ETLB y ETLC, considerándolas además como rutas finales, advirtiendo que, de la imagen, se advierte dos nodos, COTAS y ENTEL con dos rutas finales ETLB y ETLC; lo cual no denota rutas alternas o desborde hacia otros nodos de "desborde". Indicando que en la topología enviada por COTAS R.L. se identificó dichas rutas como finales, cada una destinada a un servicio diferente, ETLB para el servicio móvil y ETLC para el servicio de larga distancia; y que, al respecto, queda en evidencia que es responsabilidad del Operador realizar un análisis de la aplicabilidad de las recomendaciones de la UIT a momento de llevar a cabo el diseño de su red y considera todos aquellos conceptos (E.170).

Señala que a mayor abundamiento, considerando que la finalidad de la verificación de metas, es cotejar los valores semestrales y reportados por el Operador, con los valores obtenidos en el proceso de verificación y comparar esos resultados con el valor objetivo establecido contractualmente, esa autoridad había solicitado información al respecto, relativos a el procedimiento Operativo, la Metodología de Cálculo, los Datos Fuente y Datos de Referencia y solicitó al Operador identificar las rutas evaluables, tipo de tráfico cursado y los criterios para identificar las rutas y la forma de cálculo; quedando plenamente establecido que el mismo identificó las rutas ETLB y ETLC como rutas finales; en relación a ello, no existe evidencia que COTAS R.L. haya advertido que debía considerarse el tráfico de ambas rutas para el cálculo de la meta, ni en las actas de inspección realizadas in situ, ni en la documentación entregada por éste, previo o durante el proceso de verificación de metas llevado a cabo por la Consultora contratada para ese efecto, tal como afirmó la RS 99/2021. Y, asimismo, esa Autoridad a fin de contar con mayores elementos de convicción dispuso la apertura de término de prueba para que el Operador presente información, en respuesta, mediante memorial de 22 de marzo de 2016 remitió tal documentación; aun así, los descargos presentados no consiguieron desvirtuar los cargos formulados.

v) Refiere que debe tenerse presente que el argumento del recurrente se dirige a la meta de "Llamadas Completadas", la cual mide la cantidad de llamadas completadas y es verificada y evaluada indistintamente la ruta que tome la llamada; así, debe decirse que, en el caso de la meta de Congestión de Rutas, ésta mide si la ruta dispone troncales (canales, líneas) disponibles (libres) para encaminar las llamadas al destino opuesto. En ese contexto, en apego al análisis efectuado y de las conclusiones que merecieron pronunciamiento por la RS 99/2021, se tiene que la ruta ETLB no estuvo disponible 334 días del año para encaminar tráfico de larga distancia hacia ENTEL S.A., según las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión 007/96, documento que no establece el uso de ruta de desborde.





Explica que tal comportamiento escapa del concepto mismo de ruta de desborde ya que "se considera ruta de desborde cuando una llamada no encuentra un circuito libre en la ruta principal, y busca una ruta alterna previamente establecida"; y en otras palabras, se entiende que el tráfico por una ruta de desborde debería ser excepcional y no de uso permanente, sobre ello, se advirtió que la información del Operador revela cierta inconsistencia respecto al dimensionamiento de la ruta final ETLB, más aún si se verifica que 334 días hubo desborde.

Menciona que, asimismo, el recurrente hizo referencia a dos archivos Excel, los cuales merecen pronunciamiento en el orden en el que fueron expuestos. i) Respecto al archivo de datos estadísticos – central Neax Bolívar "Fuente de información 1: reporte de tráfico hora a hora de la central Neax Bolívar En el archivo de tráfico de la central Neax Bolívar correspondiente al día 01 de Enero de 2013, que es el que utiliza ATT para realizar la observación de que hubo presunta congestión, se tiene la siguiente información: GRUPO DE TRONCALES "ETLB" Intentos de Llamada en Salida: 215 llamadas • Interitos de llamada en Entrada: 7709 llamadas • Troncales en Servicio: 399 troncales • Tiempo de Congestión (Con_Pct): 2,77 % (equivale a 100 segundos) • Desborde hacia otras rutas (Ovflow): 3 llamadas • Desborde desde otras rutas (Alternt): 0 llamadas GRUPO DE TRONCALES "ETLC" • Intentos de Llamada en Salida: 1044 llamadas • Intentos de Llamada en Entrada: 1984 llamadas • Troncales en Servicio: 345 troncales • Tiempo de Congestión (Con_Pct): 0,00 % (equivale a 0 segundos) • Desborde hacia otras rutas (OvFlow): 0 llamadas • Desborde desde otras rutas (Alternt): 3 llamadas" De la fuente de información de la central Neax, aclara que los datos de las rutas ETLB y ETLC representan datos estadísticos de tráfico que contiene información totalizada del tráfico cursado por dichas troncales; por lo que, no es posible identificar el detalle de llamadas que fueron desviadas; sin embargo, por los datos que denota, ha quedado claro que la ruta ETLB presentó congestión el día 01 de Enero de 2013, razón por la que 3 llamadas no encontraron ni una troncal disponible y fueron encaminadas a la ruta ETLC: "Desborde hacia otras rutas (Ovflow): 3 llamadas"; por consiguiente, queda en evidencia que no cabe análisis alguno dado que no se encuentra en el Contrato de Concesión.

Hace referencia a que el Operador señaló que: "Se aclara que la información antes indicada está en los archivos de tráfico reportados al inicio del proceso de verificación de las metas de calidad de la gestión 2013"; en mérito a ello, se tiene que el archivo de tráfico con datos estadísticos de la central NEAX, al que se refiere el recurrente provista al inicio de la verificación de metas correspondiente a la gestión 2013, es justamente la que se utilizó en la verificación de la meta ahora tratada y por la que se concluyó que la ruta ETLB estuvo congestionada, quedando plenamente establecido que no estuvo disponible para encaminar llamadas durante 334 días de año. Sin perjuicio de ello, nótese que tal aclaración no es parte del caso de autos, dado que su análisis y verificación atañe a la meta "Llamadas completadas". ii) Respecto al archivos AMA – central Neax Bolívar Fuente de información 2: registro detallado de llamadas COR o AMA para confirmar la descripción indicada anteriormente, a continuación, el análisis de las llamadas salientes hacia Entel por los grupos de troncales ETLB y ETLC de acuerdo a la información disponible en los registros detallados de llamadas (CDR o AMA) de la ruta de interconexión entre COTAS y ENTEL.

Agrega que además, el recurrente hizo referencia a dos archivos Excel: "En el Anexo 1 del disco adjunto, archivo EJEMPLO_ETLB_01Ene2013.xls, se encuentra el detalle de llamadas salientes por el grupo de troncales ETLB durante el día 01 de enero de 2013, donde se observa que la totalidad de llamadas corresponden a llamadas originadas en el servicio local de COTAS con destino al servicio de larga distancia nacional e internacional de Entel (010APQRMCDU, 0010XXX ... XXXX, 80010MCDU, 90010MCDU y 90110MCDU), y las mismas corresponden a llamadas que encontraron un troncal disponible y fueron encaminadas por ETLB". Por otra parte, en el archivo EJEMPLO_ETLC_01Ene2013.xlsx se encuentra el detalle de llamadas salientes por el grupo de troncales ETLC durante el día 01 de enero de 2013, donde se observa que la mayoría de las llamadas corresponden a llamadas originadas en el servicio local de COTAS con destino al servicio móvil de Entel en el ASL Santa Cruz (6PQRMCDU y 7PQRMCDU), y las mismas corresponden a llamadas que encontraron un troncal disponible y fueron encaminadas por ETLC, sin embargo, para el horario que estamos analizando, es decir entre las 00:00 y las 01 :00, se encuentran 3 llamadas al servicio de larga distancia nacional de Entel, las mismas que corresponden a las tres llamadas que, según el reporte de tráfico (identificadas como Ovflow), no pudieron ser encaminadas por ETLB por falta de troncales disponibles, pero por la programación existente en la central Neax Bolívar, las mismas automáticamente tomaron un troncal disponible del grupo de troncales ETLC (identificadas como Alternt), y las llamadas fueron encaminadas normalmente al operador ENTEL".

Sostiene que del análisis de los archivos Excel remitidos por el Operador mediante el memorial de fecha 08 de febrero de 2022, se advierte que efectivamente, el grupo troncal ETLB encamina llamadas desde





líneas locales de la central de COTAS R.L. que marcaron el Carrier 10 hacia la central de Larga Distancia de ENTEL S.A.; asimismo, se evidencia que este grupo troncal estaba congestionado 334 días del año en la gestión 2013; por esa razón, no corresponde ingresar en un análisis de las rutas de desbordé, dado que no se encuentra contractualmente establecido. Añadiendo que el RECURRENTE refiere "con este claro y sencillo ejemplo, se demuestra de forma concluyente, que, si el análisis se realiza en conjunto para toda la ruta entre COTAS y ENTEL, es decir los grupos de troncales ETLB y ETLC, no existió congestión ni un solo momento durante toda la gestión 2013, y por tanto no existió ni una sola llamada perdida por congestión, situación por la cual se pretende sancionar al operador local COTAS"; afirmando que tal aseveración queda desvirtuada, en sentido que refiere a la Meta "Llamadas Completadas" que precisa un procedimiento distinto al caso que ahora nos ocupa.

vi) En relación a que el Operador mediante nota "COTAS GG/UR N° 0333/2015 de 01 de junio de 2015 específicamente en el DVD 8 (carpeta A14_Rutas de Interconexión" aclaró que el grupo de troncales ETLB no corresponde a una ruta final, a raíz que el tráfico con destino al servicio de larga distancia nacional e internacional de ENTEL, tenía la opción de desborde a la ruta ETLC, la cual corresponde sea considerada como ruta final; pese a ello, de forma extraña la RS 99/2021 arguye que no hay evidencia de prueba de alguna aclaración respecto a que se deba considerar el tráfico ETLB+ETLC de forma conjunta; reforzando la evidencia que el grupo de troncales ETLB no debe ser analizado como ruta final, a pesar que inicialmente a momento de enviar los reportes semestrales, se había incluido erróneamente en dicho grupo de troncales como parte de rutas finales. Refiere que revisada la documentación adjunta a la nota COTAS GG/UR N° 0333/2015, no se encuentra ninguna aclaración mencionada por el mismo; detallando el contenido de dicha nota.

Recuerda que ese Ente Regulador solicitó a COTAS R.L. información relativa a datos fuente, procedimiento operativo, información de respaldo, datos de referencia, metodología; la cual ha sido remitida por el Operador mediante nota COTAS GG/UR/ N° 0333/2015 de fecha 01 de junio de 2015; y posteriormente a la remisión de tal información, en fechas 15 y 16 de julio de 2015, se realizó una visita técnica in situ con la finalidad de aclarar y/o complementar esta información; coligiendo que el Acta de Inspección in situ no evidencia prueba de alguna aclaración respecto a que se deba considerar el tráfico de ETLB + ETLC, como erróneamente afirma el recurrente. En virtud a ello, no es evidente lo aludido, pues de la revisión de antecedentes, ni en la documentación entregada por COTAS R.L. previo o durante el proceso de verificación de metas llevado a cabo por la Consultora contratada se encuentra aquello. Sin perjuicio de lo anterior, el recurrente debe tener presente el Contrato de Concesión 007/96, no establece el uso de rutas de desborde, no siendo lógico ni coherente pretender modificar la metodología de medición de la meta en cuestión, que ha sido utilizada desde gestiones anteriores.

Adicionalmente, cabe añadir que en la nota referida, se puede advertir la lista de rutas evaluables y no evaluables, debiendo tener presente que las mismas son analizadas, en el proceso de verificación, para determinar si corresponde o no su evaluación, conforme el tráfico encontrado en los archivos estadísticos y el emparejamiento de información con los reportes semestrales, tal es el caso de la ruta ETLB, que se encontró tráfico durante la gestión 2013; también, se encontró datos en los reportes semestrales, por lo que, no podría considerarse "no evaluable". Asimismo, durante el transcurso del proceso administrativo seguido por el incumplimiento de la ruta ETLB, el operador COTAS R.L., ha presentado argumentos que indican que, efectivamente hubo tráfico por esta ruta con destino a ENTEL S.A. en la gestión 2013, por lo que, no se encuentra argumento válido para no incluir la ruta ETLB en la medición de la meta.

Hace referencia que la RM 157, considera pertinente manifestar: "Si los argumentos presentados por el Operador, podían o no ser considerados como una aclaración a su informe y si correspondía a momento de evaluar los descargos contar con la información por parte de ENTEL S.A. y no limitarse a señalar que no existió ninguna aclaración al respecto, además de indicar que no es válido argumentar en esa etapa recursiva una falta de búsqueda de verdad material si los datos e información proporcionada denotan que esa Autoridad Regulatoria actuó en mérito a la documentación presentada por el propio operador en la que declara la ruta ETLB como ruta final; resultando pertinente que la ATT considere lo señalado a efectos de que no quede ninguna duda sobre la averiguación de los hechos y valoración de los descargos presentados por el operador ahora recurrente.

Al efecto, deja anotado que la forma de configurar las rutas es atribución propia de cada operador; indicando que del lado de ENTEL S.A. se cuenta con un solo grupo troncal denominado BBD11 y del lado de COTAS R.L., se tiene dos grupos de troncales, ETLB y ETLC creados para cursar un tipo de tráfico y con diferentes capacidades para cursar tráfico telefónico, ETLC para el servicio móvil y ETLB para llamadas con Carrier 10, detallando lo mencionado en un gráfico, de lo que colige que la información de las rutas tanto del lado de ENTEL S.A. como del lado de COTAS, fueron procesadas individualmente conforme los datos fuente entregados por cada operador. Señalando una vez más que el procedimiento y





metodología utilizada para el cálculo de la meta en cuestión, son los mismos que utilizó el Operador para obtener los valores que el mismo reportó en el primer y segundo semestre de la gestión 2013 y que analizado el contenido de ello, se observó que las rutas de interconexión ETLB y ETLC y los valores declarados develan ser rutas independientes y rutas finales; aspecto totalmente diferente a considerar los argumentos planteados el 23 de febrero de 2016, sobre los cuales pretende cambiar la metodología de cálculo presentado por el propio Operador, argumentando que debe considerar el tráfico de dos rutas para medir la meta, ETLB + ETLC, en contradicción a la misma metodología utilizada por COTAS R.L. Indicando en esa línea, que lo propuesto, implicaría cambiar metodología, lo que claramente va en contraposición a sus propios reportes, metodología utilizada durante todo el proceso de verificación de la meta "Tiempo de Congestión en Rutas Finales"; en consecuencia, los argumentos expuestos por el recurrente no consiguen desvirtuar el cálculo de la congestión en las rutas ETLB y ETLC; por lo que no cabe mayor análisis sobre ese punto.

vii) Expresa respecto al entroncamiento COTAS – ENTEL, el recurrente señaló que la RS 99 al momento de analizar la configuración de rutas reflejó un gráfico; sin embargo, éste correspondería a la red del Servicio de Larga Distancia Nacional e Internacional de COTAS 12, no existiendo relación alguna con la red del Servicio Local, sobre la cual se encuentra la interconexión con el operador ENTEL. En cuanto a tal agravio, ese Ente Regulatorio deja sentado que el gráfico al que hace referencia el Operador fue extraído de la documentación presentada por él, al inicio del proceso de verificación de meta; en ese orden, es evidente que ese gráfico corresponde a una topología lógica y no física debido a que las llamadas a ENTEL S.A. con destino a la red móvil y fijo, atraviesan por otros elementos de red del Servicio Local que no se visualizan en esa imagen. Exponiendo que de la nota COTAS GG/UR/ N° 0333/2015 de fecha 01 de junio de 2015, se extrae otro gráfico de la red del Servicio Local, de la cual se puede distinguir que el tráfico con el prefijo 12 de larga distancia, es encaminado hacia la central Bolívar y de ella, hacia el operador ENTEL por lo que, del análisis de esta topología se puede identificar que no se cuenta con grupos troncales que conecten la central de larga distancia (prefijo 12), Siemens SCZ (LD-SID), directamente con la central de ENTEL; en tal sentido, también puede observarse que las únicas rutas con ENTEL son las declaradas en la central Bolívar: ETLB y ETLC, como se muestra en un gráfico plasmado referido a la interconexión COTAS (Local/ASL Santa Cruz- ENTEL (Móvil y Larga Distancia – Gestión 2013). Por lo que, la lista de grupos troncales remitida por el Operador fue cotejada con los grupos troncales encontrados en los archivos estadísticos de la central NEAX Bolívar, siendo también comparado con los valores declarados en los reportes semestrales; así, en el caso del grupo de troncales ETLB, en los archivos procesados se encontró tráfico con destino a ENTEL y comparado con los datos de los reportes semestrales, se determinó que no podía considerarse como "error" la evaluación de la ruta ETLB en la gestión 2013. En este sentido, se confirma el incumplimiento de la meta "Tiempo de Congestión en Rutas Finales" correspondiente a la verificación de metas de la gestión 2013, razón por la que ese argumento carece de sustento fáctico, en el entendido que no cabe considerar esa ruta como "no evaluable".

viii) Precisa sobre que los argumentos mencionados por el Operador, que aluden a las tres llamadas que hubieron sido desbordadas de la ruta ETLB hacia la ruta ETLC, por presentar indisponibilidad para cursar más tráfico, con lo que queda nuevamente en evidencia, que la ruta ETLB presentaba congestión en la gestión 2013.

Refiere respecto al análisis de los descargos presentados por COTAS R.L., que el mismo se realizó tomando muestras por días de los registros de llamadas; en tal sentido, como ha sido expuesto, considerando que la ruta tuvo tráfico los 365 días de los cuales 334 días estuvo congestionada, de las muestras analizadas, no se encontró tráfico de larga distancia por la ruta ETLC. Aclarando que la búsqueda de tráfico de larga distancia por la ruta ETLC, tenía el propósito de corroborar que la ruta ETLB, efectivamente presentaba congestión; el mismo queda demostrado por el propio Operador, ya que según el gráfico plasmado, muestra que indudablemente la ruta ETLB, presentó congestión en la gestión 2013, por lo que parte de su tráfico tuvo que ser encaminada por la ruta ETLC, de acuerdo al análisis que cita al efecto, quedando claro que el Ente Regulatorio procedió con la verificación de la meta, concluyendo que la ruta ETLB al ser una ruta final, fue correctamente incluida en la medición de la meta en el caso de autos.

ix) Expone que ese Ente Regulatorio concluyó que el Operador incumplió con el valor objetivo mínimo establecido en su Contrato de Concesión 007/96; Confirmando la sanción impuesta en el punto resolutive Segundo de la RS 99/2021, por incumplimiento de la meta "Tiempo de Congestión en Rutas Finales" del Servicio Local de Telecomunicaciones para la gestión 2013, por tanto no se incurrió en la violación ni contravención de preceptos legales, ni aplicó indebidamente las leyes ni las normas pertinentes al caso seguido.





x) Establece que ninguno de los argumentos señalados por el recurrente han logrado desvirtuar los fundamentos de la RS 99/2021, ni probar los agravios expresados por éste en su recurso de revocatoria, rechazando la impugnación.

12. Por nota COTAS GG/UR N° 133/2022 de 29 de noviembre de 2022, Edgar Rolando Jiménez Vaca en representación de la COOPERATIVA DE TELECOMUNICACIONES SANTA CRUZ R.L.-COTAS R.L., solicita aclaración y complementación a la Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022, de 15 de noviembre de 2022, la cual fue respondida a través de Auto ATT-DJ-A TL LP 393/2022 de 06 de diciembre, el cual resuelve no dar a lugar a la misma (fojas 83 a 91).

13. Mediante memorial presentado en fecha 29 de diciembre de 2022, Edgar Rolando Jiménez Vaca y Daniel Fernando Zeballos Añez, en representación de COTAS R.L., interpuso recurso jerárquico en contra de la Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022, de 15 de noviembre de 2022, bajo argumentos que serán evaluados sigüientemente (fojas 92 a 108):

14. Mediante nota ATT-DJ-N LP 1087/2022 en fecha 04 de enero de 2023, el Director Ejecutivo de la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, remite antecedentes del Recurso Jerárquico al Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (fojas 110).

15. A través de Auto RJ/AR-01/2023, de 13 de enero de 2023, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió y radicó el recurso jerárquico planteado por Edgar Rolando Jiménez Vaca y Daniel Fernando Zeballos Añez, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz de Responsabilidad Limitada - COTAS R.L., en contra de la Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022, de 15 de noviembre de 2022, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (fojas 111 a 114).

CONSIDERANDO: Que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 261/2023, de 08 de mayo de 2023, 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 interpuesto por Edgar Rolando Jiménez Vaca y Daniel Fernando Zeballos Añez, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz de Responsabilidad Limitada - COTAS R.L., en contra de la Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022, de 15 de noviembre de 2022, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, confirmando en todas sus partes el acto administrativo impugnado.

CONSIDERANDO: Que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 261/2023, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El parágrafo I de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley N° 164 General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación dispone que de forma transitoria hasta que se apruebe el reglamento de calidad para cada uno de los servicios, quedan vigentes las metas de calidad actuales. El incumplimiento de las mencionadas metas será sancionado de acuerdo a los procedimientos y multas establecidos en los respectivos contratos.

2. El artículo 60 de la Ley N° 164 establece que los proveedores de servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, deben presentar mensualmente los resultados de la medición de las metas de calidad para cada servicio, ante la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes y publicarlas en un sitio web, éstos deberán ser verificables, comparables y de acceso público. La Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes aprobará las normas técnicas específicas para su aplicación.





3. El artículo 14, numeral 5 de la Ley N° 164 establece que es atribución de la ATT regular, controlar, supervisar y fiscalizar la correcta prestación de los servicios y actividades por parte de los operadores o proveedores de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, del servicio postal y de entidades certificadoras autorizadas y el cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales.

4. El artículo 61 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, establece que los recursos administrativos previstos en dicha ley, serán resueltos confirmando o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si este tuviese interpuesto fuera de término, no cumplierse las formalidades señaladas expresamente en disposiciones aplicables o si no cumplierse el requisito de legitimación establecido en el artículo 11 de esa misma ley.

5. El inciso c) del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172 antes citado, dispone que se resolverá el recurso jerárquico en un plazo de noventa (90) días, rechazando el recurso, confirmando en todas sus partes el acto administrativo impugnado.

6. Conforme a los antecedentes del caso y el marco normativo aplicable, corresponde considerar los argumentos expuestos por el recurrente, de lo que se obtiene las siguientes consideraciones:

i) En cuanto al argumento donde el recurrente manifiesta que: *"El incumplimiento a los principios de verdad material, congruencia, debido proceso, informalismo e in dubio pro actione, por parte de la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte, originó que el ente regulador no haya valorado en su real magnitud las pruebas o documentación respaldatoria aportadas oportunamente por COTAS R.L., ya que esa documentación y descargos a la vez, demuestran claramente el cumplimiento al contrato de concesión (Autorización Transitoria Especial) y fehacientemente la veracidad y legalidad de las pruebas solicitadas en la formulación de cargos mediante Auto ATT-DJ-A- TL LP 1401/2015 de fecha 28 de diciembre de 2015, como en los Autos de Términos Probatorios aperturados dentro del presente proceso administrativo"*; se advierte que el recurrente no describe las razones por las que considera que no existió una valoración en su real magnitud de las pruebas o documentación respaldatoria presentada por su parte, ya que dicha afirmación resulta general, aspecto que impide que esta instancia pueda advertir a que documentos se refiere específicamente, toda vez que la Resolución de Revocatoria, hace referencia que en el análisis técnico al momento de emitir la resolución sancionatoria, el ente regulador había considerado la información solicitada al operador, concerniente a Datos Fuente, Procedimiento Operativo, Información de Respaldo, Datos de Referencia y Metodología; aspectos que no fueron rebatidos por el recurrente al momento de interponer el recurso jerárquico, ya que solo se limitó a señalar que la ATT, no valoró las pruebas y documentos respaldatorios, sin mayor explicación, observándose que no cumplió con lo previsto en el artículo 58 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341.

Asimismo, es pertinente aclarar que, en esta instancia del recurso jerárquico, en atención a lo expuesto en el Orosí 2 del memorial presentado por los recurrentes, a través del Auto de Radicatoria RJ/AR-01/2023 de 13 de enero de 2023, notificado en fecha 19 de enero del mismo año, se requirió que señalen de manera clara a que pruebas se refieren cuando "ratifican las pruebas que se encuentran arriadas al expediente", toda vez que dicha afirmación resultaba imprecisa, situación que no fue aclarada ni respondida por los recurrentes hasta la fecha de emisión de la presente resolución ministerial.

ii) Respecto al argumento donde Indica que: *"De igual manera se vulnera el principio de verdad material, ya que en la resolución revocatoria objeto de la presente impugnación, no cumplen con los conceptos de dicho principio, que doctrinalmente dice que en el procedimiento administrativo, la autoridad no debe contentarse con lo aportado por el administrado, sino que debe actuar aun de oficio, para obtener pruebas y para averiguar los hechos que hagan a la búsqueda de la verdad material u objetiva, ya que en el procedimiento administrativo la verdad material prima sobre la verdad formal, esto implica que al momento de la correspondiente toma de decisión o emisión resolutoria, la autoridad debe remitirse a los hechos, independientemente de lo alegado o probado por el administrado. Señalando que*



se pregonan principios, leyes, reglamentos y contratos, pero son simples enunciaciones ya que no cumplen a cabalidad con los mismos, prueba de ello es el análisis superficial realizado a las pruebas de descargos aportadas oportunamente en el presente proceso, y la inadecuada valoración o apreciación en su real dimensión de dichas pruebas, demostrando, de esta manera, dejadez y conformismo, ya que simplemente se basaron a lo aportado por el consultor, haciendo caso omiso a nuestras auténticas pruebas, originando incumplimiento a sus funciones y atribuciones franqueada legalmente y que hacen a la administración pública"; al respecto, se advierte que resulta contradictorio lo expuesto por el recurrente respecto a la verdad material que debió ser observada por el ente regulador, cuando manifiesta que éste se basó únicamente en lo presentado por el consultor, sin que exista la debida claridad respecto a que medios se refiere, ya que al momento de presentar sus descargos no mencionó tal requerimiento, así como no indica cual hecho en específico pretende sea verificado a través de la búsqueda de la verdad material que invoca.

iii) En lo que corresponde a la cita de los Principios Jurídicos vulnerados por Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022 de fecha 15 de noviembre de 2022, relativos a los Principios de verdad material, indubio proactione, congruencia e informalismo; es pertinente señalar que el recurrente se limita a citar las definiciones de dichos principios, por lo que, al tratarse de definiciones, esta instancia no puede ingresar a efectuar ninguna valoración a las mismas.

iv) En lo concerniente a su argumento donde recuerda que: "Durante los días de inspección a los que ATT hace referencia, el objetivo de dicha visita es que la empresa consultora contratada realice consultas y aclaraciones de la información proporcionada por el operador, sin embargo, NOLOGIN ni ATT realizaron ninguna consulta sobre la información remitida por COTAS, respecto a que la ruta ETLB no era evaluable de manera independiente (tal y como fuera informado en la nota COTAS GG/UR NO 0333/2015 de fecha 01 de junio de 2015), por lo que COTAS entendió que dicha situación estaba clara y no necesitaba realizar mayores aclaraciones en ese momento. Respecto a los informes semestrales de cumplimiento reportados durante la gestión evaluada, ya se aclaró en reiteradas oportunidades que por un error involuntario, se declararon ambos grupos de troncales como rutas independientes, aspecto que posteriormente fue rectificado"; es preponderante tener en cuenta que la ATT indicó que la finalidad de la verificación de metas es cotejar los valores semestrales y reportados por el Operador con los valores obtenidos en el proceso de verificación y comparar esos resultados con el valor objetivo establecido contractualmente, por lo que había solicitado información al respecto, tomando en cuenta además, los reportes semestrales que había efectuado en la gestión 2013, en los que había reportado las rutas como independientes. Por lo que la aseveración del recurrente donde expresa que dicha remisión se debió a una equivocación, es subjetiva, considerando además que los reportes corresponden a dos (semestres), por lo que la justificación de ser una equivocación no se encuentra adecuadamente sustentada, más aún cuando la Cláusula Octava del Contrato de Concesión 07/96, numeral 8.08 y el Anexo 5 inciso F) del Servicio Local de Telecomunicaciones de dicho contrato no permite el uso de rutas alternas o de desborde.

v) En cuanto a su argumento donde el recurrente observa que: "La ATT desconoce o ignora el concepto de "Rutas Finales" definido en las Recomendaciones Técnicas de la UIT, las cuales corresponden a rutas que ya no tienen la opción de desborde o reencaminamiento en caso de falta de troncales libres, situación que es exactamente lo que sucede con el grupo de troncales ETLB sobre el cual se pretende sancionar al operador; bajo esta premisa se observa inicialmente que la sanción aplicada sería porque el regulador entiende que las rutas alternas o rutas de desborde, al no estar establecidas en el contrato (a criterio de ATT), automáticamente, y sin importar las pruebas aportadas por el operador"; es preciso recordar al recurrente que tiene una obligación contractual de respetar lo estipulado en el Contrato de Concesión 07/96, el cual no permite las rutas alternas o de desborde, aspecto que correctamente fue observado por el ente regulador, y que de igual manera las pruebas a las que hace referencia el recurrente de forma general, tendrían que haber sido evaluadas dentro del marco contractual suscrito con el Operador.

vi) En lo que respecta al argumento donde indica: "La inconsistencia del ente regulador, ya que por un lado indica que el contrato no establece el uso de rutas alternas o de desborde, con lo cual justifica la medición de forma independiente en cualquier ruta, pero luego en otros momentos indica que la sanción es porque COTAS no aportó información suficiente para demostrar dicha situación de desborde, situación que deja en clara indefensión al operador ya que, no se sabe si el lineamiento de la defensa es por uno u





otra posición del ente regulador"; es necesario aclarar al recurrente, que de la lectura a la Resolución Sancionatoria como a la Resolución de Revocatoria, se advierte que el Ente Regulador, manifiesta que no existe evidencia que COTAS R.L., haya advertido que debía considerarse el tráfico de ambas rutas para el cálculo de la meta, ni en las actas de inspección realizadas en sitio, ni en la documentación entregada por el Operador, previo o durante el proceso de verificación de metas, llevado a cabo por la Consultora contratada para el efecto. Advirtiéndose que lo manifestado por la ATT, fue en consideración a que la forma de configurar las rutas es atribución propia de cada Operador, aspecto que también fue aclarado a lo requerido en la Resolución Ministerial N° 157, emitida por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, en la que se pidió se aclare si una ruta final es propia del operador o si la misma se encuentra definida como tal, de acuerdo a los aspectos técnicos y contractuales; sobre lo que la ATT respondió, que el Operador como conocedor de su red, declaró y reportó las rutas ETLB y ETLC como rutas finales, por lo que son rutas de última elección que no pueden desbordar el tráfico, más allá de ellas, y que en ese orden de ideas, la configuración de rutas está sujeta a las políticas de cada Operador; por lo que no resulta evidente que se haya dejado al recurrente en un estado de indefensión.

vii) En cuanto a su argumento donde refiere: "Lo expuesto en el memorial de fecha 23 de febrero de 2016 y 22 de marzo de 2022, indicado, que queda demostrado que COTAS sí presentó pruebas suficientes para confirmar que el grupo de troncales ETLB, no puede ni debe ser considerado como "ruta final" al momento de la evaluación de la meta de calidad "Tiempo de Congestión en Rutas Finales", con lo cual nuevamente se observa que el regulador incumple con el principio de verdad material"; sobre lo expuesto, se advierte que la Autoridad Regulatoria al momento de evaluar los descargos presentados por el recurrente en memoriales de 23 de febrero y 22 de marzo de 2016, expresó: "(...) Que el procedimiento y la metodología que utilizó la ATT, para el cálculo de la meta, son los mismos que utilizó COTAS R.L. para obtener los valores que el propio Operador reportó en el primer y segundo semestre de la gestión 2013, mediante cota COTAS GG/Sec. Gral./UR N° 351/2013 de fecha 15 de julio y COTAS GG/UR N° 016/2016 de fecha 15 de enero de 2014, indicando que ambos reportes COTAS R.L., etiquetó de manera individual las interconexiones "BOLIVAR-ENTEL MOVIL", por la ruta ETLC y "BOLIVAR-ENTEL10", por la Ruta ETLB y que además las declaró como rutas finales, afirmando que los argumentos planteados en el memorial de 23 de febrero de 2016, pretende cambiar la metodología del cálculo presentada por el mismo Operador (...)", (páginas 8 y 9 de la RS 99/2021); de igual manera, en razón a lo expuesto en el memorial de fecha 22 de marzo de 2016, el Ente Regulador, sostuvo: "(...) Al dividir el total de 31 E1's en las rutas 19 E1's (ETLB) y 12 E1's (ETLC), las probabilidades de congestión aumentan para la ruta ETLB, por lo tanto se tiene dicho, el comportamiento de tráfico en las rutas ETLB y ETLC no tiene un comportamiento lineal respecto a la ruta ABDI1 de ENTEL SA."; por lo expuesto se advierte, que la ATT ingreso a efectuar una valoración de lo expuesto en los citados memoriales; no obstante, no se observa que el recurrente haya desvirtuado dichos aspectos al momento de imponer su recurso de revocatoria, aspecto que tampoco se observa en su memorial de recurso jerárquico, limitándose simplemente a señalar que demostró ejemplos de descargas de tráfico en que la presunta congestión señalada por ATT en la formulación de cargos, se desvirtúa al momento de verificar que la totalidad de las llamadas se reencaminaron de forma automática por la ruta de desborde previamente programada en la central telefónica; pese a que la Autoridad Regulatoria, le reitero en varias oportunidades que el Contrato de Concesión 07/96, no permite las rutas alternas o de desborde.

Asimismo, el Ente Regulador en respuesta a lo requerido en la Resolución Ministerial N° 157, donde se requirió se aclare si correspondía al momento de evaluar los descargos contar con la información por parte de ENTEL S.A., expuso que la forma de configurar las rutas es atribución propia de cada operador, indicando que del lado de ENTEL S.A., se cuenta con un solo grupo troncal denominado BBDI1 y del lado de COTAS R.L., se tiene dos grupos de troncales ETLB y ETLC, creados para cursar un tipo de tráfico y con diferentes capacidades para cursar tráfico telefónico, ETLC para el servicio móvil y ETLB para llamadas Carrier 10, por lo que colige que la información de las rutas tanto del lado de ENTEL S.A., como de COTAS, fueron procesadas individualmente conforme los datos fuente entregados por cada operador, en tal sentido, los argumentos del recurrente no logran desvirtuar lo expuesto en la Resolución Sancionatoria ni de revocatoria.





viii) En lo que respecta a su argumento, donde sostiene que: *"En los precitados memoriales sí se entregó información necesaria y suficiente que permite aclarar, y verificar a través de ejemplos claros con algunos días de muestras, que no se perdió ninguna llamada por la situación de rutas de desborde o rutas alternas que COTAS tenía programadas en los grupos de troncales ETLB y ETLC que conformaban la ruta de interconexión con el operador ENTEL durante la gestión 2013"*; al efecto, se advierte que los argumentos del recurrente, se presentan en sentido de que la Autoridad Regulatoria, considere la validez del criterio de utilizar rutas alternativas o rutas de desborde, aspecto que no fue aceptado por la ATT en observancia a lo estipulado en el Contrato de Concesión 007/96, por lo que el argumento del recurrente no logra desvirtuar lo establecido por el Ente Regulator.

ix) En lo que corresponde a su argumento donde aclara que: *"COTAS R.L. puntualizó con precisión los principios que fueron vulnerados, indicando situaciones específicas para cada caso, por lo que no puede indicarse que las observaciones realizadas por el operador "eran generales" y por tanto deben ser atendidos y analizados a detalle en los términos señalados en el recurso presentado por el operador, para que se valoren en su real dimensión las pruebas cursantes en el expediente"*; es preciso puntualizar que el recurrente incurre en exponer sus argumentos de manera general, tal es el caso que de la revisión de lo expuesto en su recurso de revocatoria, no se advierte que éste haya citado cada situación de forma específica y su consecuente vulneración a cada principio, lo que impide que la instancia del jerárquico pueda emitir alguna opinión respecto a situaciones que no fueran puestas a conocimiento de la autoridad que dictó el recurso de revocatoria.

x) En cuanto a su argumento donde reitera que: *"COTAS, apenas recibió el Auto de Formulación de Cargos, ha aportado información abundante y en detalle que muestras y describen la configuración de los grupos de troncales ETLB y ETLC, demostrando que el grupo ETLB no cumple con el criterio de "ruta final" puesto que de acuerdo a su diseño, no es ruta de última elección, sino que la central automáticamente encaminará las llamadas por ETLC en caso de indisponibilidad de troncales libres, por lo que es totalmente falsa la afirmación de que COTAS no hubiera advertido en ningún momento la característica de la ruta con ENTEL"*; es necesario reiterar al recurrente que el Ente Regulator hizo conocer que de acuerdo a los reportes semestrales se habían presentado ambas rutas como independientes, y lo expuesto de manera posterior a la emisión del Auto de Formulación de Cargos, fue considerado como la intención del Operador de tratar de cambiar la metodología adoptada en esa instancia.

xi) En cuanto a su argumento donde reitera que: *"COTAS, además de la información ya mencionada que fue entrada en los memoriales de fechas 23 de febrero y 22 de marzo de 2016, también aportó abundante información de respaldo al momento de enviar el memorial de fecha 20 de junio de 2016, información que sirvió de respaldo para que el ente regulador emitiera la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 64/2016 de fecha 01 de agosto de 2016, en la cual aceptó el recurso de revocatoria presentado por COTAS contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 613/2016, que sancionaba a COTAS por la presunta congestión de la ruta ETLB durante la gestión 2013"*; se observa que el recurrente solo se limita a señalar antecedentes que podían haber sido expuestos al momento de presentar sus descargos, más aun si con la información brindada, se había emitido la Resolución de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 64/2016 de fecha 01 de agosto de 2016, en la cual se aceptó el recurso de revocatoria presentado por COTAS contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA TL LP 613/2016, siendo lo oportuno que el recurrente señale de manera clara que aspectos y porque razón debían ser considerados lo expresado en el memorial fecha 20 de junio de 2016, toda vez que la simple referencia impide que esta instancia pueda efectuar alguna valoración.

xii) En lo concerniente a su argumento donde observa que: *"El ente regulador omite de forma intencionada que la descripción señalada aplica para "rutas finales" y no para cualquier ruta o grupo de troncales que no cumpla con esa condición (según definición expresa en las recomendaciones técnicas de la UIT), por lo que, una vez aclarado que ETLB no es una ruta final, por tanto, no aplica la condición de disponibilidad antes señalada"*; al respecto se advierte que la Resolución de Revocatoria claramente manifestó que la UIT señala que: *"Las rutas del conjunto se probarán siempre según la misma consecuencia, aunque algunas rutas pueden no estar disponibles para ciertos tipos de llamadas la ruta de última elección es final en el sentido de que ningún flujo de tráfico que utilice*





esta ruta puede desbordar más allá de ella”, refiriendo que, en el caso en concreto, el Operador como conocedor de su red, declaró y reportó las rutas ETLB y ETLC como rutas finales, por lo que, son rutas de última elección que no pueden desbordar el tráfico más allá de ellas; y que en ese orden de ideas la configuración de rutas está sujeta a las políticas de cada operador, por lo que el argumento relativo a que la ATT, tuvo alguna intencionalidad no se encuentra demostrada.

xiii) En cuanto a su argumento donde advierte: *“Un primer error conceptual al intentar determinar la cantidad de días al año que una ruta podría desbordar a otra para que dicho proceso sea “razonable o consistente”, aspecto que no se encuentra normado en ningún manual técnico o recomendación de la UIT, puesto que, mientras el operador pueda asegurar que ninguna llamada se pierda por una situación de congestión, no importa el diseño de la red que permita llegar a tal situación; también se observa un segundo error al describir a ETLB como ruta final, aspecto que ha sido aclarado y demostrado de forma abundante, y además de forma contradictoria, en el mismo párrafo confirma que hubieron 334 días de desborde, con lo cual confirma que ETLB no era una ruta final, caso contrario no hubiera existido una situación de desborde, verificada por el propio ente regulador”*; sobre lo expuesto, se evidencia que la Autoridad Reguladora, hace mención a que la ruta ETLB no estuvo disponible 334 días del año para encaminar tráfico de larga distancia hacia ENTEL S.A., según las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión 007/96, documento que no establece el uso de ruta de desborde”; por lo que el argumento del recurrente se aleja de la verdad, y en consecuencia no logra desvirtuar lo expuesto tanto en la Resolución Sancionatoria como en la Resolución de Revocatoria .

xiv) En lo que concierne a su argumento donde manifiesta que: *“A pesar que el propio regulador confirma la situación de desborde registrada por la configuración de la ruta con ENTEL (ETLB → ETLC), en lugar de aceptar que esa situación de manera automática debe eliminar a ETLB como ruta final y por tanto no evaluarla de forma individual en la meta de calidad “Tiempo de Congestión en Rutas Finales” que es la meta observada, indica de forma totalmente errada que el análisis de esta situación corresponde a la meta de calidad “Llamadas completadas”, aspecto que es totalmente erróneo, ya que esta última meta de calidad tiene otras características totalmente diferentes”*; se observa que el recurrente de manera extraña no expone las razones por las que las metas de calidad tendrían otras características ni explica en que se diferenciarían las mismas, toda vez que en el recurso de revocatoria la ATT, señaló que ésta mide la cantidad de llamadas completadas y es verificada y evaluada indistintamente la ruta que tome la llamada y en el caso de la meta de Congestión de Rutas, y mide si la ruta dispone troncales disponibles para encaminar las llamadas al destino opuesto, aclarando además que se considera ruta de desborde cuando una llamada no encuentra un circuito libre en la ruta principal y busca una ruta alterna previamente establecida, entendiéndose que el tráfico por una ruta de desborde debería ser excepcional y no de uso permanente, por lo que advirtió que la información del Operador develó cierta inconsistencia, respecto al dimensionamiento de la ruta final ETLB, más aún cuando verificó que 334 días hubo desborde, por lo que al argumento del recurrente no logra desvirtuar lo explicado en la Resolución de Revocatoria.

xv) En cuanto a su argumento donde refiere que: *“El regulador directamente afirma que las rutas de desborde no se encuentran establecidas en el Contrato de Concesión, expresando que esa situación inicialmente es totalmente errada, ya que al momento de que la meta de congestión debe ser realizada únicamente a las “Rutas Finales”, automáticamente se está haciendo referencia a la existencia ya la validez de las rutas de desborde, caso contrario la meta de calidad debería llamarse simplemente “Tiempo de Congestión en Rutas”, y bajo ese contexto, los operadores diseñarían sus redes de manera de cumplir con dicho escenario, sin embargo al momento de definirse la meta como “Tiempo de Congestión en Rutas Finales” no queda lugar a duda sobre la validez del desborde. Y un segundo punto a rescatar de esa afirmación, es que, si el regulador persiste en esa posición errada, por más explicaciones y pruebas que el operador aporte sobre dicho desborde, dicho esfuerzo será inútil, aspecto que deja en total indefensión al operador”*; al efecto, de la revisión del recurso de revocatoria, no se advierte que el recurrente haya expuesto dicho análisis, razón por la cual se considera que la autoridad jerárquica, no podría emitir pronunciamiento sobre argumentos que no fueron de conocimiento de la autoridad que dictó la resolución recurrida.





Agrega que: "En la nota COTAS GG/UR-C NO 133/2022 de fecha 29 de noviembre de 2022, COTAS R.L. solicitó al ente regulador pueda aclarar cuál es el fundamento principal sobre el cual se basa la sanción, si es porque el contrato no establecería el uso de rutas alternas o de desborde, o si es porque COTAS no habría informado oportunamente la configuración de la ruta observada (grupos de troncales ETLB y ETLC), sin embargo al momento de la emisión del AUTO ATT-DJ-A TL LP 393/2022 de fecha 06 de diciembre de 2022, ATT no atendió la consulta realizada por el operador"; al respecto, se observa que la nota a la que hace referencia el recurrente es evidentemente a la solicitud de aclaración y complementación, que fue respondida en sentido negativo por la ATT, toda vez que consideró que la pretensión no se refería a aspectos que denoten que en la RA RE 149/2022 se encuentren presentes contradicciones y/o ambigüedades que ameriten aclaración y complementación por parte, ya que entiende como contradicción a la incompatibilidad entre dos o más puntos decisivos de la citada Resolución y como ambigüedad a la situación en la que la decisión adoptada por esa Autoridad se pueda entender o interpretar más de una manera, no obstante el recurrente presentó dicho argumento en su recurso jerárquico, el cual fue considerado en esta instancia y que igual a lo explicado en el numeral vi), se reitera que de la lectura a la Resolución Sancionatoria como a la Resolución de Revocatoria, se advierte que el Ente Regulador, manifiesta que no existe evidencia que COTAS R.L., haya advertido que debía considerarse el tráfico de ambas rutas para el cálculo de la meta, ni en las actas de inspección realizadas en sitio, ni en la documentación entregada por el Operador, previo o durante el proceso de verificación de metas, llevado a cabo por la Consultora contratada para el efecto. Advirtiéndose que lo manifestado por la ATT, fue en consideración a que la forma de configurar las rutas es atribución propia de cada Operador, el cual como conocedor de su red, declaró y reportó las rutas ETLB y ETLC como rutas finales, por lo que son rutas de última elección que no pueden desbordar el tráfico, más allá de ellas, y que, en ese orden de ideas, la configuración de rutas está sujeta a las políticas de cada Operador, por lo que no se advierte alguna falta de claridad sobre el fundamento principal sobre el cual se basó la sanción.

xvi) En lo que corresponde a su argumento donde: "Observa que la fundamentación del regulador para determinar que ETLB es ruta final, es simplemente la existencia de tráfico y que sí hay tráfico por esa ruta, pero lo más importante es que al haber programada un desborde a rutas alternativas, automáticamente ETLB deja de ser una ruta final, y por tanto no es evaluable para la meta de calidad ahora observada"; se advierte que el criterio de la Autoridad Regulatoria es que el Contrato de Concesión 007/96, no establece el uso de rutas de desborde, no siendo lógico pretender modificar la metodología de medición de meta que fue utilizada desde gestiones anteriores, y haciendo mención a la nota COTAS GG/UR/N° 0333/2015 de fecha 01 de junio de 2015, señala que de la misma advirtió que la lista de rutas evaluables y no evaluables, las cuales son analizadas en el proceso de verificación para determinar si corresponde o no su evaluación, conforme al tráfico encontrado en los archivos estadísticos y el emparejamiento de información con los reportes semestrales, como es el caso de la ruta ETLB que se encontró tráfico durante la gestión 2013 y también se encontró datos en los reportes semestrales, por lo que no podría considerarse "no evaluable"; no obstante el argumento del recurrente pretende hacer creer que la única fundamentación es la existencia de tráfico, cuando se le aclaró que no puede pretender cambiar la metodología más aun cuando la verificación se realizó con base a sus propios reportes, por lo que su argumento no logra desvirtuar lo expuesto en la resolución de revocatoria.

xvii) En cuanto a su argumento donde sostiene que: "En relación a que si el grupo de troncales ETLB debería o no ser considerado como ruta final a pesar de las abundantes pruebas aportadas por el operador que demuestran que no es una ruta final y la existencia de rutas alternativas de desborde, es necesario hacer notar que durante la gestión 2014, COTAS tenía exactamente la misma configuración de rutas (ETLB y ETLC), por lo que al inicio del proceso de verificación COTAS indicó simplemente que la ruta ETLB no era evaluable, y para ese caso, ATT no realizó ninguna observación, aceptando la característica señalada por COTAS, y por tanto excluyendo esta ruta del análisis de la meta de calidad "Tiempo de Congestión en Rutas Finales", situación que demuestra que el regulador cambia radicalmente su análisis de una gestión a otra"; se observa que lo manifestado por el recurrente no fue expuesto al momento de presentar su recurso de revocatoria, por lo que se le reitera que la autoridad jerárquica, no podría emitir pronunciamiento sobre argumentos que no fueron de conocimiento de la autoridad que dictó la resolución recurrida.





7. Por consiguiente, en el marco del inciso u) del artículo 63 del Decreto Supremo N° 4857 y el inciso c) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde rechazar el recurso jerárquico interpuesto por Edgar Rolando Jiménez Vaca y Daniel Fernando Zeballos Añez, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz de Responsabilidad Limitada - COTAS R.L., en contra de la Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022, de 15 de noviembre de 2022, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, 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 interpuesto por Edgar Rolando Jiménez Vaca y Daniel Fernando Zeballos Añez, en representación de la Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz de Responsabilidad Limitada - COTAS R.L., en contra de la Resolución Administrativa de Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TL LP 149/2022, de 15 de noviembre de 2022, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, **confirmando** en todas sus partes el acto administrativo impugnado.

Notifíquese, regístrese y archívese.


Ing. Edgar Montaño Rojas
MINISTRO
Min. Obras Públicas, Servicios y Vivienda
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

