MINISTERIO DE
OBRAS PÚBLICAS,
SERVICIOS Y VIVIENDA

RESOLUCIÓN MINISTERIAL RJ Nº 094

La Paz, 04 SEP 2026

VISTOS:

El Recurso Jerárquico interpuesto por Oscar Leonardo Montero Benavides en representación de FERROVIARIA ANDINA FCA S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes - ATT.

CONSIDERANDO: Que el Recurso Jerárquico de referencia tuvo origen en los siguientes antecedentes:

1. Que mediante Nota ATT-DTRSP-N LP de 04 de octubre de 2023, la Autoridad de Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes - ATT comunicó a FERROVIARIA ANDINA S.A. - FCA S.A. que realizaría la Segunda Inspección Ordinaria de la Red Ferroviaria Andina - 2023, que contemplaba la inspección del Ramal A: Tramo Viacha – Guaqui, Ramal B: Tramo Viacha – Charaña y Ramal T: Tramo El Alto – Viacha – Oruro, la cual, se llevó a cabo los días 13 al 17 de noviembre de 2023.

2. Que mediante Auto ATT-DJ-A-FIS TR LP 5/2025 de 20 de enero de 2025 se formuló cargos contra FERROVIARIA ANDINA S.A. - FCA S.A. por la presunta comisión de la infracción *"Incumplir con la custodia y resguardo de las áreas operativas a su cargo"*, prevista en el inciso e) del numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 52 del Reglamento Regulatorio de Transporte Ferroviario, aprobado por la Resolución Ministerial N° 27/2017 de 30 de enero de 2017, disponiendo lo siguiente:

"PRIMERO.- FORMULAR CARGOS en contra de la EMPRESA FERROVIARIA ANDINA S.A. por la presunta comisión de la infracción: 'Incumplir con la custodia y resguardo de las áreas operativas a su cargo' prevista en el inciso e) del numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 52 del Reglamento Regulatorio de Transporte Ferroviario, aprobado por la Resolución Ministerial N° 27/2017 de 30 de enero de 2017, al haberse corroborado que durante la inspección efectuada en el periodo del 13 al 17 de noviembre de la gestión 2023, en el Ramal A del Tramo Viacha – Guaqui, se identificó que no se realizó ningún tipo de inversión y requiere mantenimiento; asimismo, dos (2) de los tres (3) tramos intermedios entre estaciones en los cuáles se realizó el control geométrico no cumplen con los parámetros establecidos conforme se puede apreciar los CUADROS N° 1, 2, 6 y 7; en el Ramal B del Tramo Viacha – Charaña, se identificó que no se realizó ningún tipo de inversión y requiere mantenimiento; asimismo, dos (2) de los diez (10) tramos intermedios entre estaciones no cumplen con los parámetros establecidos conforme se puede apreciar en los CUADROS N° 3, 6, y 7; en el Ramal T del Tramo El Alto - Viacha – Oruro, en siete (7) de los catorce (14) tramos intermedios no cumplen con los parámetros establecidos conforme se puede apreciar los CUADROS N° 4, 5, 6 y 7; en consecuencia, se establece que conforme a tales omisiones el CONCESIONARIO no estaría cumpliendo con su obligación de custodia, resguardo, vigilancia, conservación y mantenimiento de las áreas operativas que se encuentran a su cargo.

SEGUNDO.- Correr en traslado los cargos formulados a la EMPRESA FERROVIARIA ANDINA S.A. para que en el plazo de diez (10) días hábiles administrativos, computables a partir de la notificación con el presente Auto, conteste a la formulación de cargos y acompañe la prueba que estime pertinente, de acuerdo a lo establecido en el Parágrafo II del Artículo 77 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial - SIRESE, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 27172, de 15 de septiembre de 2003 (…)".

3. Que mediante Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TL LP 134/2025 de 10 de septiembre de 2025, la ATT resolvió lo siguiente: *"PRIMERO.- DECLARAR PROBADOS los cargos formulados en el punto dispositivo primero del Auto de Cargos ATT-DJ-A-FIS TR LP 5/2025 de 20 de enero de 2025, contra la EMPRESA FERROVIARIA ANDINA FCA S.A. por la comisión de la infracción: 'Incumplir con la custodia y resguardo de las áreas operativas a su cargo', tipificada*

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

en el inciso e) del numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 52 del Reglamento Regulatorio de Transporte Ferroviario, aprobado por la Resolución Ministerial RM N° 27/2017 de 30 de enero de 2017, al haberse corroborado que durante la inspección de 13 al 17 de noviembre de la gestión 2023, en los Ramales A: tramo Viacha – Guaqui, Ramal B: tramo Viacha – Charaña y Ramal T: tramo El Alto – Viacha – Oruro, las edificaciones que se encuentran dentro del área operativa no tuvieron los respectivos trabajos de mantenimiento, lo que implica que el CONCESIONARIO no cumple con su obligación de custodia, resguardo, vigilancia, conservación y mantenimiento de las áreas operativas a su cargo.
SEGUNDO.- Conforme a lo establecido en el punto resolutivo primero SANCIONAR a la EMPRESA FERROVIARIA ANDINA S.A. – FCA con una multa de UFV 5.000.- (Cinco mil 00/100 Unidades de Fomento de Vivienda); importe que debe ser depositado en moneda nacional al tipo de cambio correspondiente a la fecha de pago en la cuenta de la ATT – Multas 1-6866567 del Banco Unión S.A., o a través de la Plataforma Virtual de la ATT: www.att.gob.bo, en la cual deberá ingresar de manera directa a 'Acceso General de Pago', generar el Ticket de Pago (Código de Pago de Trámites), imprimirlo y, finalmente, apersonarse con dicho Ticket al Banco Unión S.A. o, en su defecto, realizar el pago vía UNINET; en el plazo de diez (10) días hábiles, computables a partir del día siguiente hábil de la notificación con la presente Resolución. (…)"

4. Que el 01 de octubre de 2025, FERROVIARIA ANDINA S.A. - FCA S.A. interpuso recurso de revocatoria en contra de la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 134/2025 de 10 de septiembre de 2025.

5. Que mediante el Auto ATT-DJ-A TR LP 79/2025 de 30 de octubre de 2025, la ATT abrió término de prueba de diez (10) días hábiles administrativos, dentro el recurso de revocatoria

6. Que mediante Memorial presentado el 12 de noviembre de 2025, FERROVIARIA ANDINA S.A. - FCA S.A. presentó pruebas.

7. Que, mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025, el Ente Regulador resolvió:

"*ÚNICO.- RECHAZAR el recurso de revocatoria presentado por Oscar Leonardo Montero Benavides, en representación legal de la EMPRESA FERROVIARIA ANDINA S.A. - FCA S.A., en contra de la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 134/2025 de 10 de septiembre de 2025, CONFIRMANDO TOTALMENTE el acto administrativo recurrido de conformidad a lo previsto por el inciso c) del Parágrafo II del Artículo 89 del Reglamento aprobado por el DS 27172.*"

8. Que mediante memorial presentado el 22 de enero de 2026, Oscar Leonardo Montero Benavides en representación de FERROVIARIA ANDINA S.A. - FCA S.A., interpuso Recurso Jerárquico en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025.

9. Que por nota ATT-DJ-N LP 69/2026, recibida en el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda el 27 de enero de 2026, el Director Jurídico de la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes remitió antecedentes del Recurso Jerárquico interpuesto contra Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025.

10. Que a través de Auto DGAJ-RJ/AR-10/2026, de 04 de febrero de 2026, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, admitió y radicó el Recurso Jerárquico interpuesto por Oscar Leonardo Montero Benavides en representación de FERROVIARIA ANDINA S.A. - FCA S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes – ATT.

11. Que mediante Auto de 03 de junio de 2026, se dispuso la apertura de un término de prueba de diez (10) días hábiles administrativos.

12. Que mediante memorial presentado el 14 de julio de 2026, FERROVIARIA ANDINA S.A. -

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

FCA S.A. presentó pruebas y argumentos adicionales.

CONSIDERANDO:

Que FERROVIARIA ANDINA S.A. - FCA S.A., dentro del Recurso Jerárquico expuso la siguiente argumentación:

• *ARGUMENTOS PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO JERÁRQUICO.*

1. SOBRE LA SUPUESTA INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO

"(…) En el presente caso, la vulneración al debido proceso no radica en una eventual falta de notificación o en la inexistencia de oportunidad para presentar descargos, sino en la afectación directa al derecho de defensa material, producida por la incongruencia entre el Auto de Formulación de Cargos y la Resolución Sancionatoria, así como por la utilización de criterios técnicos erróneos, reconocidos incluso por la propia Autoridad, y por la modificación sustancial del fundamento fáctico de la sanción a lo largo del procedimiento. Concretamente, el Auto de Formulación de Cargos sustenta la imputación en dos ejes principales: por una parte, la supuesta inexistencia de inversiones en determinados tramos y, por otra, el supuesto incumplimiento de parámetros técnicos derivados del control geométrico de la vía férrea. Estos elementos fueron los que estructuraron la defensa de Ferroviaria Andina S.A., quien presentó descargos técnicos, contractuales y normativos destinados a desvirtuar tales extremos. No obstante, la Resolución Sancionatoria abandona en los hechos esos fundamentos y centra la sanción casi exclusivamente en el estado de las edificaciones dentro del área operativa, introduciendo así un cambio sustancial en la base fáctica de la infracción atribuida.

Esta variación no es menor ni meramente semántica, sino que afecta directamente el núcleo del derecho de defensa, pues FCA fue compelido a defenderse de determinados hechos y terminó siendo sancionado por otros, lo cual es incompatible con los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, entre ellos el de tipicidad, legalidad y congruencia. La Administración no puede reformular los hechos imputados al momento de resolver, sin haber otorgado previamente al administrado la oportunidad de ejercer defensa específica respecto de esos nuevos fundamentos.

Adicionalmente, la propia ATT reconoce que en el Informe de Investigación se aplicaron parámetros técnicos incorrectos para la evaluación del peralte conforme al Manual de Vías, pero sostiene que dicho error no incide en el fondo del proceso. Esta posición resulta jurídicamente insostenible, toda vez que la imputación original se apoyó precisamente en esos resultados técnicos para sostener la supuesta falta de mantenimiento de la vía, por lo que la existencia de errores técnicos en la evaluación compromete la validez misma de la imputación y de la motivación del acto sancionador. No es compatible con el debido proceso que la Administración reconozca deficiencias técnicas en la base probatoria y, aun así, mantenga la sanción sin una reconstrucción válida, objetiva y debidamente comunicada de los hechos.

En ese contexto, la actuación administrativa vulnera también el principio de certeza, en la medida en que no existe una determinación clara y estable de los hechos constitutivos de la Infracción, generando una situación de inseguridad jurídica para el administrado, que no puede prever con precisión qué conducta concreta se le reprocha ni bajo qué parámetros se evalúa el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y regulatorias.

Por tanto, no basta con afirmar que se respetó el debido proceso porque se habilitó la presentación de descargos y recursos. El debido proceso exige que la imputación sea coherente desde su inicio hasta la resolución final, que la motivación sea consistente con la prueba producida y que no se altere sustancialmente el fundamento de la sanción durante el procedimiento. Al no haberse cumplido estas exigencias, se ha producido una vulneración sustantiva del derecho a la defensa, que vicia la Resolución Sancionatoria y; por extensión, la Resolución Revocatoria que la confirma.

2. SOBRE LA SUPUESTA FALTA DE MANTENIMIENTO E INEXISTENCIA DE INVERSIONES

La Resolución Revocatoria sostiene que la existencia de inversiones parciales no resulta suficiente para desvirtuar el incumplimiento de las obligaciones de custodia, conservación y mantenimiento de las áreas operativas, afirmando que FCA habría incurrido en un incumplimiento integral de dichas obligaciones. Sin embargo, esta conclusión no solo carece de una adecuada motivación, sino que además se encuentra sustentada en una interpretación errónea de los hechos, en una valoración incompleta de la prueba técnica y en una indebida extensión de las obligaciones contractuales del concesionario.

En primer lugar, la conclusión de incumplimiento integral resulta abiertamente contradictoria con el propio contenido del informe de Investigación que sirvió de base para la formulación de cargos y para la Resolución Sancionatoria. Dicho Informe reconoce expresamente la ejecución de trabajos de mantenimiento en varios tramos de la red ferroviaria, tales como re perfilado de balasto, reutilización de durmientes, correcciones geométricas y mejoras específicas en el tramo Eucaliptos - Soledad - San Pedro, entre otros. Estas actividades, por su propia naturaleza técnica, constituyen acciones directas de

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

conservación de la vía férrea, orientadas precisamente a mantener la operabilidad del sistema y la seguridad de la circulación.

Adicionalmente, los cuadros técnicos contenidos en el propio Informe califican los tramos inspeccionados como "operables", lo que implica que la vía cumple con las condiciones mínimas para la prestación del servicio ferroviario. Resulta, por tanto, jurídicamente incompatible sostener, por un lado, que la infraestructura es operable y, por otro, que existe abandono o inexistencia de mantenimiento. La operabilidad de una vía férrea no es un estado espontáneo ni fortuito, sino el resultado de intervenciones técnicas periódicas que permiten sostener la funcionalidad del sistema. En ese sentido, afirmar un incumplimiento integral cuando el propio soporte técnico verifica trabajos efectivos de conservación constituye una conclusión arbitraria, carente de coherencia interna y contraria al principio de verdad material.

En segundo término, la Autoridad incurre en una confusión conceptual al equiparar las obligaciones de custodia y mantenimiento con una supuesta obligación de inversión generalizada y uniforme en toda la infraestructura ferroviaria, incluyendo edificaciones que no cumplen una función operativa directa en la prestación del servicio. El régimen concesional y de licenciamiento ferroviario vigente en Bolivia, establecido en el Decreto Supremo N° 24179, en el Contrato de Concesión y en el Contrato de Licencia, no impone al concesionario una obligación de inversión indiscriminada, sino que reconoce expresamente que las inversiones deben ejecutarse conforme a criterios de rentabilidad, uso económico de los bienes y necesidades reales del negocio ferroviario.

De hecho, el propio marco normativo parte de la premisa de que la infraestructura ferroviaria debe ser administrada bajo criterios de sostenibilidad económica y priorización técnica, lo cual implica destinar recursos preferentemente a los tramos y activos que se encuentran efectivamente en operación o que resultan críticos para la prestación del servicio. Pretender que el concesionario mantenga todas las edificaciones del área operativa en condiciones de infraestructura activa, con independencia de su uso real, de su estado funcional o de su incidencia en la operación ferroviaria, supone imponer una carga que no se encuentra prevista ni en los contratos ni en la normativa sectorial, vulnerando así el principio de legalidad administrativa, que prohíbe exigir obligaciones que no se encuentren expresamente establecidas en el ordenamiento jurídico.

Asimismo, la Autoridad omite considerar que el concepto de "custodia" no se agota en la realización de obras físicas de mantenimiento, sino que comprende también medidas de protección, resguardo y control destinadas a evitar el deterioro adicional de los bienes o su ocupación por terceros. En ese marco, el cierre de edificaciones que no se encuentran en uso operativo constituye una medida razonable de custodia, orientada precisamente a preservar los bienes del Estado y evitar riesgos de seguridad, vandalismo o apropiación indebida. Resulta contradictorio que la ATT califique como incumplimiento una conducta que, en realidad, se enmarca dentro del deber de resguardo que el propio contrato impone al licenciatario.

En tercer lugar, la Resolución Revocatoria centra buena parte de su argumentación en el estado "regular" o "deficiente" de determinadas edificaciones, sin demostrar de manera objetiva que dichas edificaciones sean necesarias para la operación ferroviaria, que su estado afecte efectivamente la prestación del servicio público o que exista una obligación contractual específica de mantenerlas como Instalaciones activas. La sola constatación de deterioro en edificaciones que no cumplen una función operativa directa no resulta suficiente, por sí misma, para configurar un incumplimiento de las obligaciones de conservación de las áreas operativas, especialmente cuando la propia Inspección técnica concluye que la vía y los tramos evaluados se encuentran operables.

Esta forma de razonamiento revela un error de enfoque en la fiscalización, pues desplaza el análisis desde la funcionalidad del sistema ferroviario hacia una evaluación meramente patrimonial de edificaciones aisladas, sin conexión demostrada con la prestación del servicio. En materia de regulación ferroviaria, la finalidad de las obligaciones de mantenimiento no es la preservación estética o edilicia de todos los activos, sino la garantía de condiciones adecuadas para la operación segura y continua del transporte ferroviario. Al no acreditarse que el estado de las edificaciones observadas comprometa dicha finalidad, la conclusión de incumplimiento carece de proporcionalidad y razonabilidad.

Adicionalmente, corresponde considerar que el régimen jurídico de la concesión y de la licencia sobre los bienes afectados al servicio público ferroviario no impone al concesionario la obligación de mantener permanentemente todos los bienes del área operativa en condiciones de infraestructura activa, sino que establece como obligación esencial la restitución de los bienes al Estado, al momento de la finalización de la concesión, en condiciones equivalentes a aquellas en las que fueron entregados, considerando el desgaste natural por el uso y el transcurso del tiempo. Este principio, recogido en el Contrato de Concesión y en el Contrato de Licencia, responde a la lógica propia de los contratos administrativos de uso de bienes públicos, en los que la obligación principal del concesionario no es la renovación continua de toda la infraestructura, sino su conservación razonable durante la vigencia del contrato y su devolución en condiciones adecuadas al término de la relación contractual.

En ese marco, la planificación de inversiones y trabajos de mantenimiento se orienta a garantizar la operabilidad del sistema ferroviario y la preservación de los bienes para su restitución futura, y no a ejecutar mejoras estructurales permanentes en activos que no cumplen una función operativa inmediata. Por ello,

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de custodia y mantenimiento no puede basarse únicamente en la constatación de deterioro físico en determinadas edificaciones, sino que debe considerar si el concesionario está adoptando medidas razonables para preservar los bienes, evitar su pérdida, ocupación por terceros o deterioro grave, y garantizar su devolución en condiciones compatibles con el estado en que fueron entregados, salvo el desgaste propio del tiempo. En el presente caso, la Autoridad no ha demostrado que las edificaciones observadas se encuentren en un estado que impida su restitución futura ni que exista un deterioro atribuible a negligencia grave del concesionario, más allá del desgaste natural derivado del paso del tiempo y de la falta de uso operativo.

En consecuencia, la afirmación de la ATT en sentido de que existirían incumplimientos integrales de custodia y mantenimiento no se encuentra debidamente sustentada ni en los hechos ni en el marco jurídico aplicable, pues desconoce las intervenciones técnicas verificadas, confunde él alcance de las obligaciones contractuales y omite analizar la real incidencia operativa de las edificaciones observadas. Esta deficiente valoración de la prueba y errónea interpretación normativa afecta la validez de la Resolución Sancionatoria y de la Resolución Revocatoria que la confirma, al carecer de una motivación suficiente y jurídicamente consistente.

3. SOBRE EL CONTROL GEOMÉTRICO Y LOS ERRORES TÉCNICOS RECONOCIDOS

La Autoridad Reguladora reconoce expresamente en la Resolución Revocatoria que los parámetros de peralte utilizados en el Informe de Investigación no se ajustan a los valores establecidos en el Manual de Vías de FCA, admitiendo así la existencia de errores técnicos en la evaluación geométrica de la vía férrea. No obstante, sostiene que dichos errores no inciden en el fondo del proceso, bajo el argumento de que la infracción sancionada no se refiere a la seguridad de la operación ferroviaria, sino al incumplimiento de las obligaciones de custodia, conservación y mantenimiento de las áreas operativas. Esta línea argumental resulta jurídicamente insostenible y revela una grave afectación al principio de legalidad y a la validez de la motivación del acto sancionador.

En efecto, el Auto de Formulación de Cargos fundamenta de manera expresa la imputación en los resultados del control geométrico de la vía férrea, señalando que en determinados tramos "no se cumplen los parámetros establecidos", lo cual es utilizado como elemento determinante para sostener que el Concesionario no habría realizado los trabajos de mantenimiento necesarios. En consecuencia, el supuesto Incumplimiento de las obligaciones de conservación y mantenimiento se construye directamente sobre la base de dichos resultados técnicos. Por tanto, si los parámetros aplicados fueron incorrectos conforme a la normativa técnica vigente, todo el soporte probatorio que sustenta la imputación queda objetivamente viciado.

No es jurídicamente válido pretender separar artificialmente el control geométrico de la evaluación del mantenimiento, como si se tratara de ámbitos independientes, cuando en realidad el control geométrico constituye precisamente uno de los principales instrumentos técnicos para verificar la necesidad y efectividad de las labores de mantenimiento de la vía.

Si la medición de peralte y otros parámetros fue realizada con valores erróneos, las conclusiones sobre el supuesto incumplimiento de mantenimiento carecen de fiabilidad técnica y, por tanto, de idoneidad probatoria.

Adicionalmente, la propia ATT admite que los valores de peralte utilizados en el Informe de Investigación no corresponden a los establecidos en el Manual de Vías, lo cual implica que se aplicaron criterios más restrictivos' que los técnicamente exigibles, generando artificialmente la apariencia de incumplimientos que, en realidad, no se configurarían bajo los parámetros correctos. Esta situación vulnera directamente el principio de verdad material previsto en el artículo 4 de la Ley N° 2341, pues la Administración no puede fundar una sanción en resultados técnicos obtenidos mediante la aplicación de criterios equivocados, ni sostener que dichos errores carecen de relevancia cuando estos inciden directamente en la determinación de los hechos constitutivos de la infracción.

Asimismo, debe considerarse que el derecho administrativo sancionador se rige por el principio de legalidad estricta, que exige que tanto la conducta infractora como su comprobación se realicen conforme a normas previamente establecidas y correctamente aplicadas. Cuando la propia Autoridad reconoce que la metodología técnica empleada fue incorrecta, no resulta jurídicamente admisible que mantenga la sanción sobre la base de una imputación que carece de sustento técnico válido. En estos casos, la única actuación compatible con el debido proceso y con el principio de legalidad habría sido la corrección de la evaluación técnica y, en su caso, la reformulación de los cargos con base en parámetros válidos, otorgando al administrado la oportunidad de ejercer defensa específica frente a una nueva imputación, lo cual no ocurrió.

En ese contexto, el argumento de la ATT en sentido de que el error no incide en la infracción porque esta no se refiere a la seguridad operacional, sino al mantenimiento de las áreas operativas, resulta insuficiente y contradictorio. Ello, porque el mantenimiento de la vía se evalúa precisamente a través de indicadores técnicos como los parámetros geométricos, por lo que no puede sostenerse que una evaluación técnica defectuosa no afecta la conclusión sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones de conservación.

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

Finalmente, mantener una sanción pese al reconocimiento de errores técnicos sustanciales implica trasladar al administrado las consecuencias de una deficiente actuación de la propia Administración, lo cual resulta incompatible con los principios de razonabilidad, legalidad y debido proceso que rigen la potestad sancionadora del Estado. En consecuencia, los errores técnicos reconocidos por la ATT vician la motivación del Auto de Formulación de Cargos, de la Resolución Sancionatoria y de la Resolución Revocatoria, al haberse construido la imputación sobre una base probatoria incorrecta, lo que determina la nulidad de los actos administrativos impugnados por carecer de sustento técnico y jurídico suficiente.

4. SOBRE LA INCONGRUENCIA ENTRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La Resolución Revocatoria sostiene 'que no existiría incongruencia entre el Auto de Formulación de Cargos y la Resolución Sancionatoria, bajo el argumento de que el objeto de la sanción habría sido siempre el mismo, esto es, el supuesto incumplimiento de las obligaciones de custodia y mantenimiento de las áreas operativas. Sin embargo, dicha afirmación no resiste un análisis jurídico riguroso del contenido real de ambos actos administrativos ni de los hechos que en cada uno de ellos se utilizan para sustentar la infracción.

Del análisis comparado de ambos actos se evidencia que el Auto de Formulación de Cargos estructura la imputación principalmente sobre dos elementos fácticos: por una parte, la supuesta inexistencia de inversiones en determinados tramos de la red ferroviaria y, por otra, el supuesto incumplimiento de parámetros técnicos derivados del control geométrico de la vía férrea. Estos fueron los hechos específicos que se atribuyeron al Concesionario como manifestación del incumplimiento de sus obligaciones contractuales, y sobre los cuales se articuló su defensa técnica y jurídica durante la etapa de descargos. No obstante, la Resolución Sancionatoria modifica sustancialmente el fundamento táctico de la imputación, desplazando el eje del análisis hacia el estado de determinadas edificaciones dentro del área operativa y la supuesta falta de mantenimiento de infraestructura inmobiliaria, dejando en un segundo plano —o incluso prescindiendo de ellos— los aspectos relativos a inversiones y parámetros geométricos que habían sido determinantes en la formulación de cargos. En los hechos, la sanción termina sustentándose en elementos distintos a aquellos que dieron origen al procedimiento sancionador, lo cual constituye una alteración sustancial de la imputación.

Esta variación no puede considerarse un mero ajuste argumentativo ni una precisión secundaria, sino que implica una reformulación de los hechos constitutivos de la infracción, lo que vulnera directamente el principio de congruencia que rige todo procedimiento administrativo sancionador. Dicho principio exige que exista correspondencia entre los hechos imputados en el inicio del procedimiento, la prueba producida durante su sustanciación y los hechos finalmente sancionados en la resolución, de modo que el administrado tenga certeza plena sobre el objeto de la acusación y pueda ejercer una defensa efectiva respecto de los cargos formulados.

La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera reiterada que el derecho a la defensa no se satisface únicamente con la posibilidad formal de presentar descargos, sino que exige que el administrado sea sancionado exclusivamente por los hechos que le fueron oportunamente atribuidos, sin que la Administración pueda modificar o ampliar la base fáctica de la imputación al momento de resolver, sin haber otorgado previamente la posibilidad de defensa específica frente a esos nuevos elementos. Sancionar por hechos distintos o reformulados respecto de los inicialmente imputados implica indefensión material, aun cuando el procedimiento haya respetado formalmente las etapas procesales.

En ese sentido, el argumento de la ATT en sentido de que el "objeto de la sanción" habría sido siempre el mismo resulta insuficiente, pues no basta con invocar de manera genérica una misma figura infractora para sostener la validez del procedimiento.

Lo determinante no es la etiqueta normativa de la infracción, sino los hechos concretos que se atribuyen al administrado como constitutivos de dicha infracción. Cuando esos hechos varían sustancialmente entre el Auto de Cargos y la Resolución Sancionatoria, se configura un vicio de incongruencia que afecta la validez del acto administrativo por vulneración del debido proceso y del derecho a la defensa.

Por tanto, la incongruencia advertida entre los actos administrativos no es un aspecto meramente formal ni irrelevante, sino un vicio sustancial que compromete la legitimidad de la potestad sancionadora ejercida por la ATT, al haberse impuesto una sanción por hechos que no coinciden plenamente con los inicialmente imputados, lo que determina la nulidad de la Resolución Sancionatoria y de la Resolución Revocatoria que la confirma.

5. SOBRE LA INDEBIDA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 60 DEL REGLAMENTO RM 027/2017

La ATT sostiene que el artículo 60 del Reglamento Regulatorio de Transporte Ferroviario, aprobado por la Resolución Ministerial N° 027/2017, sería aplicable únicamente a deficiencias en la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros o carga, y no a aspectos vinculados con la infraestructura ni con los bienes del Estado entregados en licencia.

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

Esta interpretación resulta jurídicamente incorrecta, restrictiva y contraria a la estructura sistemática del propio Reglamento, además de vulnerar el procedimiento reglamentario obligatorio que debe regir toda actividad de fiscalización.

En efecto, el artículo 59 del Reglamento establece expresamente que las inspecciones de la Autoridad Regulatoria alcanzan no solo a los operadores del servido de transporte ferroviario, sino también a los operadores de atención en estaciones y al administrador de la infraestructura ferroviaria. Es decir, el ámbito de fiscalización no se limita al servicio en sentido estricto, sino que comprende de manera integral tanto la operación como la infraestructura y los bienes afectados al servicio público.

Bajo esa lógica, el artículo 60 regula el resultado de las inspecciones realizadas en todos esos ámbitos, estableciendo el procedimiento que debe seguir la Autoridad cuando se detectan deficiencias, esto es, la obligación de comunicar las observaciones encontradas y otorgar un plazo razonable para su corrección. No existe en la norma ninguna restricción que limite su aplicación exclusivamente a deficiencias del servicio de transporte, ni una exclusión expresa respecto de infraestructura o edificaciones del área operativa. Por el contrario, una interpretación sistemática del Reglamento conduce necesariamente a concluir que el artículo 60 es aplicable a todos los resultados de las Inspecciones realizadas en el marco del artículo 59, incluidos aquellos vinculados con la infraestructura ferroviaria y las áreas operativas.

En consecuencia, cuando la ATT detectó supuestas deficiencias en edificaciones del área operativa o en el estado de determinados activos, estaba obligada, conforme, al propio Reglamento que rige su actuación, a comunicar formalmente dichas observaciones y otorgar un plazo de subsanación previo a la apertura de un proceso sancionador. La omisión de esta etapa no constituye un defecto menor ni un simple criterio discrecional de la Autoridad, sino un incumplimiento directo del procedimiento reglamentario obligatorio, que afecta la validez de todo el proceso sancionador.

Esta omisión resulta aún más grave si se considera que el régimen de fiscalización en materia regulatoria no tiene como finalidad primordial la sanción, sino la corrección de deficiencias, la mejora continua del servicio y la preservación de la infraestructura pública.

El procedimiento previsto en el artículo 60 responde precisamente al principio de gradualidad de la fiscalización y a la finalidad correctiva de la regulación, conforme a los cuales la Imposición de sanciones debe ser un recurso extremo, luego de haber otorgado al operador la posibilidad de corregir observaciones técnicas que no comprometan de manera Inmediata la seguridad o la continuidad del servicio.

Al prescindir de la comunicación de observaciones y del otorgamiento de plazos de corrección, la ATT transformó indebidamente un mecanismo de fiscalización técnica en un procedimiento sancionador directo, sin respetar las etapas previstas por la normativa vigente, vulnerando así el principio de legalidad procedimental que rige la actuación administrativa. La Autoridad no puede, bajo ninguna circunstancia, dejar de aplicar o reinterpretar de manera restrictiva las normas que regulan su propio procedimiento, menos aun cuando dichas normas establecen garantías mínimas para los administrados.

Por tanto, la indebida interpretación del artículo 60 del Reglamento RM N° 027/2017 no solo constituye un error jurídico, sino que configura un vicio procedimental sustancial que afecta la validez del Auto de Formulación de Cargos, de la Resolución Sancionatoria y de la Resolución Revocatoria, al haberse iniciado y tramitado el proceso sancionador sin observar el procedimiento previo obligatorio de comunicación de observaciones y otorgamiento de plazos de subsanación, lo que determina la nulidad de los actos administrativos impugnados por vulneración del debido proceso y del principio de legalidad administrativa.

6. SOBRE LA PRETENDIDA IRRELEVANCIA DE LOS CRITERIOS DE RENTABILIDAD, USO ECONOMICO DE LOS BIENES Y LA OMISION DE CONSIDERAR LAS COMPENSACIONES A FAVOR DE FCA S.A.

La ATT sostiene que los criterios de rentabilidad no eximen al Concesionario del cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo cual, en abstracto, no es objeto de controversia. FCA en ningún momento ha pretendido desconocer ni relativizar sus obligaciones contractuales ni regulatorias. Sin embargo, lo que se cuestiona es la interpretación aislada y descontextualizada que realiza la Autoridad respecto de dichas obligaciones, prescindiendo del marco normativo que expresamente condiciona su alcance al uso económico de los bienes y a las necesidades reales de la operación ferroviaria.

En efecto, el régimen jurídico del transporte ferroviario, particularmente el Decreto Supremo N° 24179, reconoce de manera expresa el principio de uso económico de los bienes, previsto en su artículo 3 inciso e), conforme al cual la administración, conservación e inversión sobre los activos ferroviarios deben realizarse bajo criterios de racionalidad económica y eficiencia operativa. Este principio no constituye una simple referencia programática, sino un parámetro normativo obligatorio que debe guiar tanto la actuación del operador como la de la propia Autoridad Reguladora en el ejercicio de sus competencias de fiscalización.

Asimismo, tanto el Contrato de Concesión como el Contrato de Licencia incorporan expresamente el uso económico y la rentabilidad del negocio ferroviario como criterios para la definición de programas de inversión, mantenimiento y modernización de la infraestructura. En ese marco, las obligaciones de custodia,

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

conservación y mantenimiento no pueden interpretarse como mandatos de inversión indiscriminada o de rehabilitación permanente de todos los activos del área operativa, con independencia de su utilización real, su criticidad operativa o su Impacto en la prestación del servicio.

La ATT, al sostener que los criterios de rentabilidad no tienen incidencia alguna en la evaluación del cumplimiento contractual, incurre en una aplicación fragmentada de las cláusulas contractuales, privilegiando únicamente aquellas que imponen obligaciones generales de custodia y mantenimiento, pero omitiendo aquellas que establecen expresamente que dichas obligaciones deben ejecutarse conforme a criterios técnicos, operativos y económicos. Esta forma de interpretación vulnera el principio de interpretación sistemática de los contratos administrativos, conforme al cual las cláusulas no pueden ser leídas de manera aislada, sino en armonía con el conjunto del régimen jurídico que regula la concesión.

Adicionalmente, la evaluación realizada por la ATT omite considerar un elemento esencial del régimen concesional, cual es la existencia de costos operativos, Inversiones y afectaciones económicas relevantes asumidas por FCA que no han sido objeto de reconocimiento ni compensación por parte del Estado, pese a encontrarse directamente vinculadas con la continuidad del servido ferroviario y con la preservación de la infraestructura. En la práctica, FCA ha debido afrontar gastos extraordinarios asociados a rehabilitación de tramos, reposición de Infraestructura sustraída, atención de contingencias externas y medidas de resguardo de bienes del Estado, sin que dichos esfuerzos hayan sido debidamente valorados en los mecanismos de ajuste económico del contrato.

La potestad regulatoria no puede ejercerse de manera aislada del principio de equilibrio económico del contrato administrativo, que constituye un pilar del régimen concesional y que exige que las cargas adicionales impuestas al concesionario sean razonablemente compensadas o, al menos, consideradas al momento de evaluar el cumplimiento de sus obligaciones.

En ese contexto, la Imposición de una sanción por supuesta falta de mantenimiento, sin considerar el uso económico de los bienes, la racionalidad de la planificación de inversiones y la existencia de compensaciones no reconocidas a favor de FCA, evidencia una evaluación incompleta y desproporcionada de la realidad operativa y económica del servicio ferroviario, contraria a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio contractual que rigen los contratos administrativos de concesión. Esta omisión refuerza la conclusión de que la decisión administrativa Impugnada se sustenta en una Interpretación jurídica incorrecta y en una valoración parcial de los hechos relevantes del caso.

7. SOBRE LA PRETENDIDA SUFICIENCIA DE LA MOTIVACIÓN

La ATT sostiene que la Resolución Sancionatoria y la Resolución Revocatoria se encuentran debidamente motivadas, en tanto describen los antecedentes del caso, citan normativa aplicable y hacen referencia al Informe de Investigación. Sin embargo, esta afirmación confunde la existencia formal de considerandos con el cumplimiento efectivo del deber de motivación exigido por el ordenamiento jurídico, desconociendo que la motivación válida no se satisface con la simple transcripción de antecedentes o con la reproducción de conclusiones técnicas, sino que exige un razonamiento lógico, coherente, completo y jurídicamente consistente que permita comprender de manera clara cómo la Autoridad arriba a la decisión sancionatoria.

Todo acto administrativo que afecte derechos debe encontrarse debidamente motivado, lo que implica la obligación de exponer los hechos relevantes, valorar adecuadamente la prueba producida y fundamentar la decisión en normas aplicables correctamente interpretadas. La motivación constituye una garantía esencial del debido proceso administrativo y un requisito de validez del acto, en tanto permite el control de legalidad de la decisión y asegura que esta no sea producto de la arbitrariedad.

En el presente caso, la motivación de los actos impugnados se encuentra viciada, en primer lugar, porque se sustenta en informes técnicos que la propia Autoridad reconoce como defectuosos en aspectos relevantes, particularmente en la aplicación incorrecta de parámetros de peralte conforme al Manual de Vías. Cuando la base técnica de la imputación presenta errores sustanciales, la motivación que se construye sobre dicha base pierde fiabilidad y validez, pues no se sustenta en hechos ciertos ni en evaluaciones técnicas correctas, vulnerando directamente el principio de verdad material.

En segundo lugar, la motivación presenta contradicciones Internas que afectan su coherencia lógica. Por una parte, se reconoce la existencia de inversiones y trabajos de mantenimiento en determinados tramos; por otra, se concluye la inexistencia de inversiones o el incumplimiento integral de las obligaciones de conservación. Asimismo, se califican los tramos como operables y, simultáneamente, se sostiene que existiría un abandono de infraestructura incompatible con la prestación del servicio. Estas afirmaciones contradictorias no son debidamente explicadas ni reconciliadas en el razonamiento administrativo, lo que evidencia una motivación fragmentada e incongruente.

En tercer lugar, la Autoridad omite valorar de manera integral y objetiva las pruebas presentadas por el Concesionario, así como las propias constataciones técnicas contenidas en el Informe de investigación que reconocen intervenciones efectivas de mantenimiento y medidas de resguardo de bienes. La ausencia de una valoración completa de la prueba configura una motivación selectiva, en la que se privilegian únicamente aquellos elementos que refuerzan la hipótesis sancionatoria, desatendiendo aquellos que la desvirtúan, lo cual resulta incompatible con el deber de objetividad que rige la actuación administrativa.

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

Adicionalmente, la motivación se sustenta en una aplicación parcial y restrictiva de la normativa reglamentaria, particularmente del Reglamento aprobado por la RM N° 027/2017, al inaplicar indebidamente el procedimiento previsto en su artículo 60 respecto a la comunicación de observaciones y otorgamiento de plazos de subsanación.

Esta omisión no es explicada ni justificada jurídicamente en la Resolución, limitándose la ATT a afirmar que la norma no sería aplicable al caso, sin realizar un análisis sistemático del Reglamento ni fundamentar adecuadamente dicha exclusión, lo que refuerza la insuficiencia de la motivación.

Por tanto, no puede sostenerse válidamente que las resoluciones impugnadas se encuentren debidamente motivadas cuando estas se apoyan en evaluaciones técnicas erróneas, contienen contradicciones no resueltas, omiten valorar prueba relevante y aplican de manera parcial el marco normativo aplicable. Estas deficiencias afectan la esencia misma de la motivación exigida por el artículo 36 de la Ley N° 2341 y vulneran el principio de legalidad administrativa, al impedir que el administrado conozca con claridad las razones reales de la sanción impuesta y al obstaculizar el control de legalidad de la actuación administrativa. (…)"

CONSIDERANDO: Que analizados los antecedentes del Recurso Jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ Nº 94/2026 de 04 de septiembre de 2026, se tiene las siguientes consideraciones:

1. Que, el parágrafo II del Artículo 115 de la Constitución Política del Estado determina que: "El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones".

2. Que, la parte pertinente del Articulo 117 de la citada norma Constitucional dispone que: "Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso (...)."

3. Que , el artículo 232 de la misma norma suprema determina que: "La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados."

4. Que, el artículo 4 de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo determina que la actividad administrativa, se regirá, entre otros, por los principios de sometimiento pleno a la Ley, por el cual la Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la Ley, asegurando a los administrados el debido proceso. Asimismo, establece que la administración pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil.

5. Que, el parágrafo IV del artículo 66 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 de Procedimiento Administrativo, dispone que la autoridad competente para resolver el Recurso Jerárquico será la máxima autoridad ejecutiva de la entidad o la establecida conforme a reglamentación especial.

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0111/2018-S3 de fecha 10 de abril de 2018, en relación al principio de congruencia establece que: "Al respecto la SCP 1302/2015-S2 de 13 de noviembre, estableció que: "Como se dijo anteriormente, **la congruencia de las resoluciones judiciales y administrativas, constituye otro elemento integrador del debido proceso**, al respecto la SC 0358/2010-R de 22 de junio, señaló lo siguiente: la congruencia como principio característico del debido proceso. entendida en el ámbito procesal como la estricta correspondencia que debe existir entre lo peticionado y lo resuelto, (…) esa definición general, no es limitativa de la congruencia que debe tener toda resolución ya sea judicial o administrativa y que implica también la concordancia entre la parte considerativa y dispositiva, pero además esa concordancia debe mantenerse en todo su contenido, efectuando un razonamiento integral y armonizado entre los distintos considerandos y razonamientos emitidos por la resolución, esta concordancia de contenido de la resolución y su estricta correspondencia entre lo pedido, lo considerado y lo resuelto, conlleva a su vez la cita de las disposiciones legales que apoyan ese razonamiento que llevó a la determinación que se asume. En base a esos criterios se considera que quien administra justicia debe emitir fallos motivados, congruentes y pertinentes".

D.G.A.J. V°B° Mgr. Ma. Cornejo A. M.O.P.S.V.

D.G.A.J. V°B° Abg. J. Cuellar O. M.O.P.S.V.

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

Por su parte, la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 124/2019 – S3 de 11 de abril de 2019, que determina: *"(…) II.1. Sobre la fundamentación y motivación de las resoluciones como componente del debido proceso. Jurisprudencia reiterada. Al respecto, la jurisprudencia constitucional refirió que la fundamentación y motivación realizada a tiempo de emitir una determinación, debe exponer con claridad los motivos que sustentaron su decisión, entre otras la SC 0863/2007-R de 12 de diciembre, estableció que: "…la garantía del debido proceso, comprende entre uno de sus elementos la exigencia de la motivación de las resoluciones, lo que significa, que toda autoridad que conozca de un reclamo, solicitud o que dicte una resolución resolviendo una situación jurídica, debe ineludiblemente exponer los motivos que sustentan su decisión, para lo cual, también es necesario que exponga los hechos establecidos, si la problemática lo exige, de manera que el justiciable al momento de conocer la decisión del juzgador lea y comprenda la misma, pues la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que también la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que rigen al juzgador, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió (…)"*

Que una vez expuestos los antecedentes y el marco normativo aplicable al caso, corresponde analizar si la Resolución Revocatoria guarda el debido sometimiento a legalidad en el procedimiento, si cumple con la debida motivación y fundamentación, en relación a los argumentos expuestos por la Recurrente, considerando que los argumentos de FERROVIARIA ANDINA FCA S.A. se resumen en que observa la incongruencia en la identificación de los supuestos incumplimientos, y la corroboración de los mismos, aspecto que señala muestra contradicción en los actos de la autoridad afectando el principio del debido proceso y no garantizando una debida defensa.

En ese marco, a fin de orientar el análisis, corresponde citar al Tribunal Constitucional, tomando en cuenta lo establecido respecto al debido proceso y los límites del ius puniendi del Estado, de acuerdo a lo siguiente:

En relación a la interpretación jurídica que debe contener la motivación y fundamentación de un acto administrativo, cabe considerar la jurisprudencia constitucional, entre otras, la **Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1082/2014** de 10 de junio de 2014, cuya la *ratio decidendi* es aplicable al ámbito administrativo, cuando establece: *"(…) la jurisdicción ordinaria deben sujetar su labor interpretativa a las reglas admitidas por el derecho, con plena vigencia en el derecho positivo, que exige que tal labor se la realice partiendo de una 'interpretación al tenor de la norma (interpretación gramatical), con base en el contexto (interpretación sistemática), con base en su finalidad (interpretación teleológica) y los estudios preparatorios de la ley y la historia de formación de la ley (interpretación histórica)' (Cfr. Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán , pág. 2); reglas o métodos de interpretación que en algunas legislaciones, han sido incorporados al ordenamiento jurídico positivo (así, art. 3.1 del Código civil español).*
Las reglas de la interpretación aludidas, operan como barreras de contención o controles, ***destinadas a precautelar que, a través de una interpretación defectuosa o arbitraria, se quebranten los principios constitucionales aludidos; de modo que debe ser previsible, tanto en relación a los medios empleados cuanto en relación al resultado alcanzado; pues la interpretación de una norma no puede conducir a la creación de una norma distinta de la interpretada****. (…)"*

Por otra parte, en la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0873/2014 de 12 de mayo de 2014, se estableció: *III.1. Sobre la facultad sancionadora del Estado.*
La facultad sancionadora del Estado, encuentra sus límites en los principios, valores, fines, derechos y garantías constitucionales de dimensión individual pero también colectiva, a los cuales debe circunscribirse, en todos los actos y procesos administrativos, sancionadores o punitivos.
Así, debe tomarse en cuenta que la facultad sancionadora del Estado, está constituida - además del derecho penal- por el derecho administrativo sancionador, cuyo marco normativo procesal debe estar enmarcado a los principios, valores, derechos y garantías constitucionales. Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, contenida en la SCP 0142/2012 de 14 de mayo, estableció que, en virtud a nuestro modelo de Estado, tanto el razonamiento de las juezas y los jueces, como de las servidoras y los servidores públicos del Estado del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, cuando ejerzan potestades administrativas, entre ellas, las sancionadoras de la administración pública del nivel central y

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

de las entidades territoriales autónomas: "...debe partir de la Constitución, de sus normas constitucionales-principios atendiendo las características del nuevo modelo de Estado que los sustentan"; normas constitucionales principios que, de acuerdo a esta Sentencia"...son la pluralidad de valores, principios, derechos fundamentales no sólo individuales (liberales y sociales) sino un amplio catálogo de derechos y garantías, principios y valores plurales y colectivos que la constitución representa como un pacto de postulados distintos y hasta veces contradictorios, pero que al final deben coexistir".

A partir de dichos razonamientos, las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0140/2012 y 0142/2012, hicieron referencia a los límites del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, que "...encuentran una barra de contención en el ***respeto de garantías mínimas, siendo una de ellas, el debido proceso"*** *que de acuerdo a las mismas Sentencias,* ***"...controla y limita el campo de acción de la potestad sancionadora del Estado, a efectos de evitar una actividad arbitraria de la administración pública que se torne en ilícita"*** *(negrillas añadidas).*

III.2. El debido proceso y su aplicación al ámbito administrativo sancionador

La jurisprudencia constitucional coincide en señalar que el debido proceso consagrado por el art. 115.II de CPE, a partir de la SC 2798/2010-R de 10 de diciembre, reiterada por la SC 0418/2000-R de 2 de mayo, es: "...el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar, comprende el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos".

Así, la SC 0486/2010-R de 5 de julio, estableció que: "La naturaleza de aplicación y ejercicio del debido proceso, es parte inherente a la actividad procesal, tanto judicial como administrativa, pues nuestra Ley Fundamental instituye al debido proceso como: 1) Derecho fundamental..., 2) Garantía jurisdiccional..., 3) principio procesal.... (…) (El subrayado es añadido)

La Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1667/2010-R de 25 de octubre señala:

"(…) En resumen, las SSCC 45/1997, 117/2002 y 131/2003, establecieron que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionatorio y debe ser respetada en la imposición de cualquier sanción, sea penal o administrativa, comprendiendo el derecho a la presunción de inocencia: 1. Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo, que incriminen la conducta punible; 2. Que la carga de prueba corresponde a quien acusa y que el administrado no está obligado a probar su inocencia; c) que la insuficiencia de las pruebas prácticas, que deben ser libremente valoradas por el órgano sancionador, deben traducirse en la imposibilidad e imponer la sanción. Por otra parte, ***en el proceso administrativo debe probarse dos elementos: los hechos integrantes del tipo infractor, y la culpabilidad de la persona a quien se imputa su comisión****. (…)"*(subrayado añadido)

Sentencia Constitucional Plurinacional 0093/2014-S1 de 24 de noviembre de 2014

"(…) ***III.1. En cuanto al debido proceso y su configuración***

De conformidad a lo previsto por la SC 0163/2011-R de 21 de febrero, el debido proceso se constituye en"…el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar; es decir, comprende el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar esos derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado así como los Convenios y Tratados Internacionales", lo que determina su triple dimensión: derecho, garantía procesal y principio de administración de justicia y por ende obliga a su observancia, respecto y cumplimiento.

Ahora bien, dentro de su propio núcleo, el debido proceso se nutre de varios otros derechos que sin ser necesariamente dependientes de él se desprenden de su esencia en tanto y cuanto forman parte de su real ámbito de protección; dichos derechos han sido identificados en la reiterada jurisprudencia que, entre otros ha establecido que el debido proceso se compone por el derecho a un proceso público; el derecho al juez natural; el derecho a la igualdad procesal de las partes; a ser oído durante toda la actuación; el derecho a no declarar contra sí mismo; la garantía de presunción de inocencia; el derecho a la comunicación previa de la acusación; a la notificación oportuna y de conformidad con la ley; al ejercicio del derecho de defensa material y técnica y el derecho a la contradicción; a solicitar, aportar y controvertir pruebas; a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso; a la concesión al inculpado del tiempo y los medios para su defensa; el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas; el derecho a la congruencia entre acusación y condena; el principio del non bis in ídem; el derecho a la valoración razonable de la prueba y el derecho a la motivación y congruencia de las decisiones.

No obstante y conforme la evolución de la sociedad y las nuevas formas de proteger las libertades personales y ***garantizar un debido proceso*** *a todo aquel que se halle sometido a uno,* ***sea de carácter administrativo o judicial,*** *es preciso reiterar, conforme el entendimiento jurisprudencial progresivo y expansivo de los derechos que, esta enumeración de*

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

elementos, componentes del debido proceso, no puede restringirse o constituirse en único y absoluto, pues otros de similar envergadura y ***en correspondencia con la garantía, derecho y principio del debido proceso que vayan emergiendo*** *del desenvolvimiento social, podrán también ser reconocidos como elementos del debido proceso.*

III.2. Motivación de las resoluciones judiciales o administrativas como elemento esencial del debido proceso

Habiéndose establecido a groso modo en el Fundamento Jurídico precedente, una definición doctrinaria de lo que es el debido proceso, determinando su composición múltiple, señalamos que la ***fundamentación y motivación de las resoluciones -judiciales o administrativas-, constituye parte medular de aquel derecho.***

En este contexto, la profusa jurisprudencia constitucional dispuso que la emisión de una decisión sin motivación, se configura como la inobservancia de servidores -judiciales o administrativos- de dar cuenta respecto a los argumentos que sustentan sus decisiones, ya que, es precisamente en torno a sus razones en que se sostiene la legitimidad de su ámbito decisional; en consecuencia, se entendió que, la falta de una debida fundamentación y motivación se constituye no solo en lesión al debido proceso, sino que también afecta el derecho de acceso a la justicia.

Entonces, ***la motivación de los actos jurisdiccionales o administrativos, constituye una barrera a la arbitrariedad que contribuye a garantizar la sujeción del juzgador al ordenamiento jurídico y el posterior control sobre la razonabilidad de la decisión;*** *en tal sentido, el sustento argumentativo de todas las resoluciones, se configura como un elemento imprescindible a la hora de administrar justicia, que a su vez, apertura el ejercicio del derecho de contradicción debido a que puede impugnarse puntualmente una decisión cuando sus fundamentos son claros y determinantes y por ende susceptibles de refutación.*

Por este motivo, es inadmisible que quienes administren justicia, se aparten de su obligación de sustentar y motivar las decisiones que toman; pues conforme hemos mantenido incisivamente, ***todas aquellas autoridades -judiciales o administrativas- que conocen de la sustanciación de un proceso tienen el deber de exponer las razones fácticas y jurídicas suficientes que expliquen, aunque sea de manera concreta, las causales que lo llevaron a adoptar una decisión; caso contrario, se desconocería el debido proceso****.*

Para la Corte Constitucional de Colombia, "…la motivación suficiente de una decisión judicial es un asunto que corresponde analizar en cada caso concreto. Ciertamente, las divergencias respecto de lo que para dos intérpretes opuestos puede constituir una motivación adecuada no encuentra respuesta en ninguna regla de derecho. Además, en virtud del principio de autonomía del funcionario judicial, la regla básica de interpretación obliga a considerar que ***sólo en aquellos casos en que la argumentación es decididamente defectuosa, abiertamente insuficiente o, en últimas, inexistente, puede el juez de tutela intervenir en la decisión judicial para revocar el fallo infundado****. En esos términos, la Corte reconoce que la competencia del juez de tutela se activa únicamente en los casos específicos en que la falta de argumentación decisoria convierte la providencia en un mero acto de voluntad del juez, es decir, en una arbitrariedad". (Subraya y negrilla fuera de texto).*

En conclusión, la acción de amparo constitucional, frente a la verificación de lesión al debido proceso, otorga protección frente a decisiones judiciales carentes de motivación, o que hayan sido proferidas sin una correcta valoración de los elementos probatorios, o que se aparten ostensiblemente de la jurisprudencia vinculante sin ofrecer motivación suficiente, ya que del fondo de una decisión, podrían depender no sólo el debido proceso, sino también otros derechos conexos como la defensa, la tutela judicial efectiva, la valoración integral de la prueba, la presunción de inocencia, el acceso a la justicia, el derecho a la impugnación, etc., que se hallan insertos en el núcleo del debido proceso y que por ende, se encuentran vinculados unos con otros.

III.3. El principio de congruencia como elemento esencial de la fundamentación y motivación de las resoluciones

El derecho a una debida fundamentación y motivación de las resoluciones, como elemento del debido proceso, se encuentra ligado al derecho a la petición, pues, la impugnación de una providencia o resolución importa la solicitud de aclaración o enmienda de aspectos contenidos en el fallo, que la parte procesal considera erróneos.

Así, de la interpretación sistemática y teleológica del art. 115 con relación al art 24 de la CPE, se establece este vínculo de conexitud entre el debido proceso, la fundamentación y motivación de las resoluciones y el derecho a la petición, extrayéndose de ellos que, la emisión de una resolución, debe responder a tres criterios: oportunidad, contenido y conocimiento del peticionante; en cuanto al contenido, este debe resolver el fondo de lo pretendido, mediante una exposición clara y precisa de los hechos y el derecho aplicados por el juzgador en la decisión adoptada.

Ahora bien, la reiterada jurisprudencia constitucional, ha reconocido al principio de congruencia, como la correspondencia que debe existir entre lo peticionado y lo resuelto, lo cual conlleva implícitamente la obligatoriedad de consonancia, así como la directa vinculación entre los argumentos expuestos en la parte considerativa de un fallo y la parte dispositiva del mismo, coherencia o concordancia que debe persistir en todo el contenido de la decisión, haciéndose evidente a través de la expresión de razonamientos integrales y armónicos entre los hechos denunciados, el derecho aplicado y los jurídicos de valor que componen el

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

argumento de la resolución y sustentan la razón que llevó a la determinación que se asume; infiriéndose entonces que la congruencia es un principio procesal que hace a la garantía del debido proceso; pues, marca al juez un camino para poder llegar a la sentencia, y fija un límite a su poder discrecional, sin que ello acarree consigo la afectación del principio de independencia.

*En ese contexto la jurisprudencia constitucional señaló: "…**la congruencia abarca dos ámbitos, el primero referido a la unidad del proceso;** es decir, la **coherencia y vínculo que debe existir entre una resolución y otra dentro de un mismo proceso**, y el segundo en cuanto a la consideración y resolución de todos los puntos puestos a consideración del juzgador, lo que significa que también debe existir coherencia y unidad de criterio dentro de una misma resolución, dado que la misma debe guardar correspondencia con todo lo expuesto a lo largo de su contenido, caso contrario carecería de consecuencia, siendo inviable que luego de analizar determinados hechos se llegue a resultados distintos, vulnerando la construcción jurídica que toda resolución debe tener en aplicación y resguardo del debido proceso…" (SSCC 1009/2003-R y 0639/2011-R, citadas a su vez por la SCP 0099/2012 de 23 de abril).*

Por otra parte, la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional de Colombia, expresó: "En teoría general del proceso, el principio de congruencia configura una regla que condiciona la competencia de las autoridades judiciales, en el sentido de que sólo pueden resolver sobre lo solicitado y probado por las partes. De tal suerte que el juez, en su sentencia, no puede reconocer lo que no se le ha pedido (extra petita) ni más de lo pedido (ultra petita). De allí la necesidad de fijar con precisión, desde el comienzo, el objeto del litigio", de donde se infiere que el juzgador, se halla ineludiblemente obligado a pronunciarse sobre todos los aspectos reclamados en una demanda o petición.

*En conclusión, **el principio de congruencia establece el marco de contenido de las resoluciones que se pronuncien tanto en el área judicial como administrativa**, lo cual implica necesariamente **atender todas las peticiones formuladas a través de la emisión de fallos debidamente fundamentados y motivados, congruentes y pertinentes**, sin que estos elementos se constituyan en parte esencial de la misma, pues la exigencia de su presencia **no debe ir más allá de lo previsible en vinculación al contenido razonable que sustente el fallo**."*

Así también, la SCP 1083/2014 de 10 de junio, en cuanto al alcance de este principio, estableció que: *"…amerita una comprensión desde dos acepciones; primero, relativo a la **congruencia externa**, la cual se debe entender como el principio rector de toda determinación judicial, que exige la plena correspondencia o coincidencia entre el planteamiento de las partes (demanda, respuesta e impugnación y resolución) y lo resuelto por las autoridades judiciales, en definitiva, es una prohibición para el juzgador considerar aspectos ajenos a la controversia, limitando su consideración a cuestionamientos únicamente deducidos por las partes; y, segundo, **la congruencia interna**, referido a que, si la resolución es comprendida como una unidad congruente, en ella se debe cuidar un hilo conductor que le dote de orden y racionalidad, desde la parte considerativa de los hechos, la identificación de los agravios, la valoración de los mismos, **la interpretación de las normas** y los efectos de la parte dispositiva; es decir, se pretenden evitar que, en una misma resolución no existan consideraciones contradictorias entre sí o con el punto de la misma decisión"* (las negrillas son agregadas).

Con base en lo establecido en la jurisprudencia constitucional citada, se entiende que el debido proceso no se limita al simple cumplimiento de formalidades procedimentales, ni se agota con la notificación de las actuaciones y la posibilidad de presentación de descargos, sino que la actuación de administración, en este caso la ATT, debe ser congruente desde la organización y reunión de las actuaciones preliminares necesarias, la aplicación normativa, la subsunción de los hechos al derecho, cumplimiento de los principios de taxatividad y tipicidad, para la determinación si efectivamente la infracción fue cometida y la imposición de la sanción correspondiente.

Así lo ha determinado en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0669/2020-S3 de 09 de octubre de 2020, que, si bien se refiere a un proceso penal, el razonamiento jurídico es aplicable al derecho sancionatorio administrativo:

*"(…) **II.1. Jurisprudencia reiterada respecto a la fundamentación, motivación y congruencia de las resoluciones y su implicancia con el ejercicio del derecho a la defensa***

En ese contexto, la SCP 0893/2014 de 14 de mayo, concluyó que: «La motivación es una exigencia constitucional de las resoluciones -judiciales y administrativas o cualesquiera otras-, expresadas en un fallo en general, sentencia, auto, etcétera, porque sin ella se vulnera la garantía del debido proceso (art. 115.I de la CPE). El contenido esencial del derecho a una resolución fundamentada o derecho a una resolución motivada fue desarrollado en la SCP 2221/2012 de 8 de noviembre, y complementado por la SCP 0100/2013 de 17 de enero, teniendo en cuenta las finalidades que persigue este derecho fundamental. (…)

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

Sobre el segundo contenido, es decir, lograr el convencimiento de las partes de que la resolución no es arbitraria, sino por el contrario, observa: el valor justicia, el principio de interdicción de la arbitrariedad, el principio de razonabilidad y el principio de congruencia, en la SCP 2221/2012, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha desarrollado las formas en las que puede manifestarse la arbitrariedad, señalando: "la arbitrariedad puede estar expresada en: b.1) una 'decisión sin motivación', o extiendo esta es b.2) una 'motivación arbitraria'; o en su caso, b.3) una 'motivación insuficiente", desarrollando más adelante, el contenido de cada una de ellas.

"b.1) Por ejemplo, cuando una resolución en sentido general (judicial, administrativa, etc.), no da razones (justificaciones) que sustenten su decisión, traducido en las razones de hecho y de derecho, estamos ante la verificación de una 'decisión sin motivación', debido a que 'decidir no es motivar'. La 'justificación conlleva formular juicios evaluativos (formales o materiales) sobre el derecho y los hechos sub iudice [asunto pendiente de decisión]'.

b.2) Del mismo modo, verbigracia, cuando una resolución en sentido general (judicial, administrativa, etc.) sustenta su decisión con fundamentos y consideraciones meramente retóricas, basadas en conjeturas que carecen de todo sustento probatorio o jurídico alguno, y alejadas de la sumisión a la Constitución y la ley, se está ante una 'motivación arbitraria'. Al respecto el art. 30.II de la Ley del Órgano Judicial (LOJ) 'Obliga a las autoridades a fundamentar sus resoluciones con la prueba relativa sólo a los hechos y circunstancias, tal como ocurrieron, es escrito cumplimiento de las garantías procesales'.

*En efecto, un supuesto de '**motivación arbitraria'** es cuando una decisión coincide o **deviene de la valoración arbitraria, irrazonable** de la prueba o, en su caso, de la omisión en la valoración de la prueba aportada en el proceso (SC 0965/2006-R), que influye, en ambos casos, en la confiabilidad de las hipótesis fácticas (hechos probados) capaces de incidir en el sentido, en los fundamentos de la decisión. Es decir, existe dependencia en cómo cada elemento probatorio fue valorado o no fue valorado, para que se fortalezca o debilite las distintas hipótesis (premisas) sobre los hechos y, por ende, la fundamentación jurídica que sostenga la decisión. (…)*

b.3) De otro lado, cuando una resolución no justifica las razones por las cuales omite o se abstiene de pronunciar sobre ciertos temas o problemas jurídicos planteados por las partes, se está ante una 'motivación insuficiente'"» (las negrillas son nuestras).

*Bajo este mismo tópico constitucional relacionado con la fundamentación y motivación de las resoluciones, la SCP 0071/2018-S1 de 19 de marzo, en relación a su implicancia con el derecho a la defensa, asumió el siguiente entendimiento: «La SCP 0558/2016-S2 de 27 de mayo, refiriéndose a la debida fundamentación que debe cumplir toda resolución judicial o administrativa, estableció que: "La fundamentación es una exigencia contenida dentro del debido proceso, siendo que una decisión es arbitraria cuando carece de razones, es antojadiza o producto de conocimientos insuficientes que no pueden sostener un mínimo análisis jurídico legal; al contrario, la decisión tiene fundamento en la medida en que se afirmen circunstancias de hecho y de derecho, sustentada en pruebas y normas aplicables que visualicen la base sobre la cual se apoya la decisión; estas afirmaciones no pueden ser frases trilladas o rutinarias, sino razones coherentes y claras referidas al caso concreto. **Quien emita una resolución, sea administrativa o judicial, está en el deber de fundamentarla, porque solo así el administrado tendrá la posibilidad de analizar la decisión y de impugnarla; ante la omisión de una suficiente fundamentación se coarta su derecho a la defensa por estar imposibilitado de ponerla en duda. En ese sentido no debe limitarse la motivación como un mero requisito formal, al contrario, este requisito tiene por finalidad permitir la defensa del administrado**.*

Así, el derecho a una debida fundamentación y motivación de las resoluciones, se constituye en la garantía del sujeto procesal de que el juzgador al momento de emitir una decisión, explicará de manera clara, sustentada en derecho, los motivos que lo llevaron a tomar una decisión; argumentación que deberá seguir un orden coherente respecto a los hechos demandados y exponer con puntualidad los elementos jurídico-legales que determinaron su posición.

Dicho de otra forma, toda autoridad que dicte una resolución, debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustentan la parte dispositiva de la misma, por cuanto la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que orientan al juzgador, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió (SSCC 0863/2007-R, 0752/2002-R, SC 1369/2001-R, entre otras).

En cuanto a la motivación, la SC 1365/2005-R de 31 de octubre, determinó lo siguiente: '…la motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales, sino que exige una estructura de forma y de fondo. En cuanto a esta segunda, la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiendo expresar el Juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas. En sentido contrario, cuando la resolución aun siendo extensa no traduce las razones o motivos por los cuales se toma una decisión, dichas normas se tendrán por vulneradas', coligiéndose que toda

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

resolución emitida dentro de un proceso judicial o administrativo, debe inexcusablemente contener una adecuada motivación respecto a los hechos en los que se base, a las pruebas que se aportaron y a las disposiciones legales en las que se sustente su decisión, puesto que el relacionamiento de éstas con los hechos que le dieron origen, constituye la fundamentación y motivación a la que el debido proceso se refiere.

***Ahora bien, de manera inescindible, el derecho a una debida motivación y fundamentación de las resoluciones, se halla interrelacionado con el principio de congruencia** entendido como '…la estricta correspondencia que debe existir entre lo peticionado y lo resuelto, en materia penal la congruencia se refiere estrictamente a que el imputado no podrá ser condenado por un hecho distinto al atribuido en la acusación o su ampliación. Esa definición general, no es limitativa de la congruencia que debe tener toda resolución ya sea judicial o administrativa y que implica también la concordancia entre la parte considerativa y dispositiva, y que debe mantenerse en todo su contenido, efectuando un razonamiento integral y armonizado entre los distintos considerandos y juicios de valor emitidos por la resolución, esta concordancia de contenido de la resolución y su estricta correspondencia entre lo pedido, lo considerado y lo resuelto, conlleva a su vez la cita de las disposiciones legales que apoyan la razón que llevó a la determinación que se asume' (SCP 0387/2012 de 22 de junio), de donde se infiere que las resoluciones judiciales, deben emitirse en función al sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes procesales"» (el resaltado y subrayado son nuestros).*

III.2. Alcances de la imputación formal y su incidencia en el ejercicio del derecho a la defensa

Conforme lo consagra el art. 115.II de la CPE, el derecho a la defensa se constituye en un elemento fundamental de la garantía del debido proceso, el cual jurisprudencialmente es entendido como la potestad inviolable del individuo a ser escuchado en juicio presentando las pruebas que estime convenientes en su descargo, haciendo uso efectivo de los recursos previstos por ley, implicando la observancia del conjunto de requisitos de cada instancia procesal en igualdad de condiciones, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos (SCP 0732/2013 de 6 de junio).

*De forma particular en lo que concierne a la incidencia de este derecho respecto a la formulación de la imputación formal, la SCP 1382/2015-S2 de 16 de diciembre, a tiempo de definir al derecho a la defensa y establecer su alcance refirió: "El derecho a la defensa en el proceso penal cumple un papel particular, pues por una parte actúa en forma conjunta con las demás garantías; y por otra, es la garantía que operativiza a las demás garantías. El derecho a la defensa, implica que el imputado puede ejercerla personalmente (defensa material), lo que se concreta es el derecho a ser oído o el derecho a declarar en el proceso; a ser asistido por un abogado (defensa técnica); a intervenir en todos los actos del proceso, presentar pruebas, examinar y contrastar las pruebas; asimismo, a decir de Alberto Binder (Introducción al Derecho Procesal Penal) otra consecuencia que deriva del derecho a la defensa es que: '…**debe tener la posibilidad de conocer cuáles son los hechos que se imputan**…'; y también el llamado principio de congruencia entre la acusación y la sentencia constituye una manifestación del derecho a la defensa.*

El derecho inviolable a la defensa al que se refiere el art. 119.II de la CPE, funciona durante la sustanciación de todo el proceso penal, pues alcanza a las etapas preliminar y preparatoria, al juicio y a la ejecución; y es un derecho del que gozan todos los sujetos procesales.
*Según señala el tratadista Alfredo Vélez Marconde (Derecho Procesal Penal, Tomo II) el principio de inviolabilidad de la defensa se traduce en una serie de reglas procesales que están íntimamente vinculadas entre sí, que revelan las siguientes necesidades: oportuna intervención del imputado y la regular citación de los sujetos secundarios de la relación procesal; que el proceso asegure el contradictorio; **que tenga por base una imputación concreta** (que en juicio debe estar contenida en una acusación formal); **que esa imputación sea intimada correctamente, incluso en el caso de que la acusación sea ampliada**; que exista correlación entre la acusación intimada y la sentencia; y, que la sentencia se base en las pruebas incorporadas al debate; y la imposibilidad de una condena civil de oficio" (énfasis añadido).*

*En concordancia con ello, y conforme lo estableció la SC 0010/2010-R de 6 de abril, el principio de imputación deriva del derecho a la defensa, **e implica que la imputación que realice el Estado contra una persona debe estar correctamente formulada, a fin del cabal ejercicio del derecho a la defensa correspondiendo que la imputación formal sea sustentada en un relato ordenado de los hechos, con todas las circunstancias de modo tiempo y lugar, que le permitan al imputado afirmar o negar elementos concretos**.*

*En ese marco, la señalada SCP 1382/2015-S2, respecto a los parámetros que debe contener una imputación, refirió: "**La imputación debe ser concreta, precisa, clara, circunstanciada y específica, donde el imputado perciba la amenaza de una sanción y encuentre la posibilidad de defenderse,** lo cual implica que debe otorgarle certeza, pues como se precisó en la SC 0760/2003-R de 4 de junio: 'Debe tenerse presente que **lo que se le imputa a un procesado no son figuras abstractas, sino hecho concretos que acaecen en el mundo exterior**, que se subsumen en una o más de las figuras abstractas descritas como punibles por el legislador…'.*

Ahora bien, como señala Alfredo Vélez Mariconde, 'Para que la defensa sea un elemento efectivo del proceso y el imputado pueda negar o explicar el hecho que se le atribuye o afirmar alguna circunstancia

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

que excluya o elimine su responsabilidad, u ofrecer pruebas de descargo, o argumentar en sentido contrario a la imputación, es necesario que esta sea intimada; es decir puesta en conocimiento de la persona contra la cual se dirige'" (las negrillas nos corresponden).

En ese sentido, considerando la importancia de la debida fundamentación en la imputación formal, precisamente el art. 302 del CPP, modificado por el art. 12 de la Ley 1173, estableció presupuestos que la misma debe contener a fin de considerarla dentro del margen de la debida fundamentación, así el señalado artículo determinó: "Cuando el fiscal objetivamente identifique la existencia del hecho y la participación del imputado, formalizará la imputación mediante ***resolución fundamentada****, que deberá contener: 1. Los datos de identificación del imputado y de la víctima, o su individualización más precisa; 2. El buzón de notificaciones de ciudadanía digital del imputado, de la víctima y en su caso del querellante; 3. El nombre y buzón de notificaciones de ciudadanía digital de los abogados de las partes;* ***4. La descripción del hecho o los hechos que se imputan, con indicación de tiempo, modo y lugar de comisión y su calificación provisional; la descripción de los hechos deberá estar exenta de adjetivaciones y no puede ser sustituida por la relación de los actos de investigación, ni por categorías jurídicas o abstractas****; y, 5. La solicitud de medidas cautelares, si procede; tratándose de detención preventiva, además la indicación del plazo de su duración.*

En caso de multiplicidad de imputados, ***la imputación formal deberá establecer de manera individual y objetiva, con la mayor claridad posible, el o los hechos atribuibles a cada uno de ellos, su grado de participación y los elementos de prueba que sustentan la atribución de cada uno de los hechos****" (negrillas añadidas).*

Al respecto la SC 0760/2003-R de 4 de junio, a propósito de indicar que la imputación formal ya no es la simple atribución de un hecho punible a una persona, sino que la misma debe sustentarse en la existencia de indicios suficientes y racionales sobre la existencia del hecho y la participación del imputado en el mismo, en aplicación del caso concreto señaló: "En el caso de autos, la Fiscal recurrida imputó a la representada del recurrente de complicidad en el delito de tráfico (art. 76 con relación al art.48 L1008); sin embargo, en la parte motiva del escrito de imputación formal, que lleva el rótulo de 'FUNDAMENTACIÓN DE HECHO Y DERECHO', no especifica cuáles son los hechos que determinan que se le atribuya su participación en el delito en grado de cooperación (complicidad); tampoco especifica en cuál de las 14 modalidades típicas previstas en el art. 33.m L1008 se subsume el hecho principal en el que la imputada prestó su cooperación; ***la inobservancia de estas exigencias básicas y esenciales del debido proceso de ley, importan una violación a los derechos y garantías del imputado, al estar ausente la garantía de certeza en la imputación****, establecida en el art. 302.3 CPP [ahora 302.4], que es la que circunscribe en forma provisional el objeto del proceso,* ***situación que restringe gravemente el derecho a la defensa****,* ***ya que el procesado en tales circunstancia*** *[s]* ***no puede conocer con certidumbre los hechos que configuran el ilícito que se le imputa y, consiguientemente, no puede preparar su defensa en forma adecuada (amplia e irrestricta)****, como proclama el orden constitucional (art. 16.II). Debe tenerse presente que* ***lo que se le imputa a un procesado no son figuras abstractas, sino hecho concretos que acaecen en el mundo exterior, que se subsumen en una o más de las figuras abstractas descritas como punibles por el legislador****. Es cierto que la ley le otorga al Fiscal un amplio margen de discrecionalidad; sin embargo,* ***tal discrecionalidad encuentra su límite en la exigencia de fundamentación, dado que discrecionalidad no supone arbitrariedad, menos ausencia de control****" (negrillas y subrayado agregados).*

*En ese sentido, si bien a tiempo de establecer los alcances y la naturaleza de la imputación formal, se definió que la misma es una atribución privativa del Ministerio Público siendo una declaración formal que el órgano estatal de persecución penal hace, atribuyendo provisionalmente a la persona la comisión de ciertos hechos que presumiblemente son ilícitos, tal cual se estableció en numerosos entendimientos jurisprudenciales (Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0893/2013 y 1382/2015-S2); sin embargo, de forma clara y específica la SCP 0072/2014 señaló que "…****ésta facultad del Ministerio Público no puede ser discrecional ni arbitraria, pues se encuentra limitada en el ámbito procesal por el derecho constitucional al debido proceso*** *(defensa, deber de fundamentación, objetividad, congruencia y plazo razonable) y por el principio de legalidad y la garantía del tipo penal, en el ámbito del derecho sustantivo, que* ***pretende asegurar que la decisión contenida en la imputación formal sea razonable y justa en sentido material****…" (las negrillas son nuestras).*

De las consideraciones y lineamientos jurisprudenciales vertidos precedentemente, puede establecerse la directa incidencia entre una adecuada formulación de la imputación formal y el ejercicio eficaz del derecho a la defensa del imputado, pues conforme se expresó un relato ordenado de los hechos, con todas las circunstancias de modo tiempo y lugar, permitirán al mismo afirmar o negar elementos concretos manifestando alguna circunstancia que excluya o elimine su responsabilidad, u ofrecer pruebas de descargo, o argumentar en sentido contrario a la imputación, siendo por ello de primordial importancia que la imputación sea concreta, precisa, clara, circunstanciada y específica, donde el imputado conozca con certeza los hechos que le son indilgados y se encuentre en la posibilidad de defenderse adecuadamente, debiendo tenerse en cuenta que la imputación formal no es una simple atribución de un hecho punible, sino que la misma debe sustentarse en la existencia de indicios suficientes y racionales sobre la existencia del hecho y la participación del imputado; en ese marco, la ausencia de dichas características y exigencias esenciales importa la vulneración de los derechos del imputado que al no tener certeza de los hechos por los cuales se le imputa no podrá preparar su defensa en forma amplia e irrestricta,

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

correspondiendo en ese sentido que la imputación formal cuente con la exigencia de una debida fundamentación. (…)".

Por lo expuesto en la jurisprudencia citada, es preciso tomar en cuenta que la Administración no puede reformular los hechos imputados en el Auto de formulación de cargos al momento de resolver y emitir la resolución sancionatoria, sin haber otorgado previamente al administrado la oportunidad de ejercer defensa específica respecto de los nuevos fundamentos, ni suplir la falta de fundamentación y motivación de la resolución de instancia a momento de resolver el Recurso de Revocatoria, caso contrario se vulnera el derecho a la defensa y el debido proceso.

En consecuencia, respecto a la afirmación de la ATT que el "error" en los valores de evaluación para el peralte no inciden en el objeto del presente proceso, corresponde tomar en cuenta lo establecido en caso análogo en el que se emitió la RM RJ N° 60 de 21 de mayo de 2026, en la que se señaló que el hecho que la ATT reconozca que la fiscalización se basó en valores y en datos erróneos, cuya evaluación fue expuesta en el Informe Técnico fundamento de la Formulación de Cargos, denota que los resultados no tienen precisión ni fundamento técnico, ni son congruentes y consistentes con la realidad, lo evaluado y los señalado en el Informe y éstos respecto de lo establecido en las resoluciones; por tanto, los actos administrativos emitidos por la ATT carecen de sustento jurídico, viciando los pronunciamientos emitidos, más aún si ante este reconocimiento no se asumieron las medidas correctivas pertinentes.

Asimismo, conforme lo argumentado por la Recurrente, de la revisión de las actuaciones cursantes en el expediente, se evidencia la falta de motivación y fundamentación en la conclusión que establece que las inversiones parciales verificadas no resultan suficientes para desvirtuar el incumplimiento de las obligaciones de custodia, conservación y mantenimiento de las áreas operativas, no estando claro, a través de una debida interpretación normativa y contractual precisa y clara conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad expuesta en las resoluciones, el alcance, finalidad y parámetros de medición evaluación y verificación de las obligaciones de custodia y mantenimiento; la obligación de inversión; función, utilidad y finalidad de las edificaciones en el área operativa; así como la aplicación de los criterios de rentabilidad, uso económico de los bienes y necesidades reales del negocio ferroviario, sostenibilidad económica y priorización técnica, considerando que los Contratos de Concesión y Licencia refieren tanto al servicio público de transporte ferroviario de pasajeros y carga como a la administración de la infraestructura, de forma indistinta y éstas respecto a las infracciones tipificadas en la normativa.

La falta de precisión e incongruencias advertidas en el presente análisis respecto a la fundamentación y motivación en el proceso sancionatorio seguido contra la Recurrente, vician la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR-LP N° 134/2025 de 10 de septiembre de 2025, aspectos que debieron ser observados en la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025, encontrándose ambas viciadas por vulneración al debido proceso en su vertiente de una debida motivación y fundamentación.

Siendo que lo analizado es suficiente para una toma de decisión fundamentada en la presente, siendo que esta instancia ha advertido la necesidad de que la ATT se pronuncie de manera congruente, fundamentada y motivada, no corresponde ingresar al análisis, respecto a otros argumentos expuestos por el Recurrente, debiendo disponerse la nulidad de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025.

Por todo lo referido y conforme al Informe Jurídico MOPSV-DGAJ Nº 94/2026 de 04 de septiembre de 2026, en el marco del inciso b) del parágrafo II del artículo 91 y en el marco del artículo 20 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE aprobado mediante Decreto Supremo Nº 27172, corresponde Aceptar el Recurso Jerárquico interpuesto por Oscar Leonardo Montero Benavides en representación de Ferroviaria Andina S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes - ATT, revocándola totalmente; y, en su mérito revocar la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR-LP N° 134/2025 de 10 de septiembre de 2025.

D.G.A.J. V°B° Mariela Cortez A. M.O.P.S.V.

D.G.A.J. V°B° María J. Guillen O. M.O.P.S.V.

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia

POR TANTO:

El Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, designado por Decreto Presidencial N° 5486 de 09 de noviembre de 2025; en ejercicio de sus atribuciones, conforme a normativa vigente,

RESUELVE:

PRIMERO.- Aceptar el Recurso Jerárquico interpuesto por Oscar Leonardo Montero Benavides en representación de Ferroviaria Andina S.A., revocando totalmente la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2025 de 30 de diciembre de 2025, y, en su mérito revocar la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR-LP N° 134/2025 de 10 de septiembre de 2025, ambas emitidas por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes - ATT,en aplicación de lo dispuesto por el inciso b) del parágrafo II del artículo 91 y en el marco del artículo 20 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE aprobado mediante Decreto Supremo Nº 27172.

SEGUNDO.- Instruir a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes la emisión de una nueva resolución en la que se consideren los criterios de adecuación a derecho contenidos en la presente resolución.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Mauricio Zamora Liebers
MINISTRO DE OBRAS PUBLICAS,
SERVICIOS Y VIVIENDA
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

D.G.A.J. V°B° María J. Guillen O. M.O.P.S.V.

www.oopp.gob.bo
Av. Mariscal Santa Cruz – esq. Calle Oruro
Edif. Centro de Comunicaciones La Paz
Telf.: (591-2)- 2119999 – 2156600
La Paz – Bolivia