

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**  
**P.E.T.A.E.N.G.**



**MEMORIA LABORAL**

(PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIATURA EN DERECHO)

**“ALCANCE DE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS DENTRO DEL PROCESO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL SECTOR DE  
TELECOMUNICACIONES DE TELEFONÍA FIJA Y MÓVIL EN BOLIVIA.”**

**POSTULANTE:** Johnny Wilson Cazorla Vargas

**TUTOR** : Dr. Justino Avendaño Renedo

**LA PAZ – BOLIVIA**

**2024**

## **DEDICATORIA**

EL PRESENTE TRABAJO LA DEDICO ESPECIALMENTE A MIS PADRES FELIX CAZORLA MONTECINOS Y MARÍA LUISA VARGAS SARABIA, A MIS HERMANOS Y ESPOSA E HIJOS, QUIENES SON ESTIMULO DE SUPERACIÓN PARA CONCRETAR MI OBJETIVOS DE VIDA Y SON MI ALICIENTE PARA SEGUIR ADELANTE CADA DÍA.

## **AGRADECIMIENTOS**

PRIMERAMENTE A GRADECER A DIOS POR TODAS SUS BENDICIONES, Y A CADA UNO DE LOS DOCENTES DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS POR LA IMPECABLE FORMACIÓN RECIBIDA Y SOBRE TODO UNA ESPECIAL GRATITUD A MI TUTOR DR. JUSTINO AVENDAÑO RENEDO, POR SU ORIENTACIÓN EN EL DESARROLLO DEL PRESENTE TRABAJO.

## ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	1
CAPITULO I	
1 DISEÑO DE LA INVESTIGACION.....	3
1.1. ENUNCIADO DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.2. MOTIVACIÓN.....	3
1.3. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
1.4. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
1.5. DELIMITACIÓN DEL TEMA.....	7
1.5.1. Delimitación temporal.....	7
1.5.2. Delimitación espacial.....	7
1.6. OBJETIVOS.....	7
1.6.1. Objetivos Generales.....	8
1.6.2. Objetivos específicos.....	8
1.7. MARCOS DE REFERENCIA.....	8
1.7.1. Marco Teórico.....	8
1.7.2. Marco Jurídico.....	11
1.8. MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA INVESTIGACIÓN.....	12
1.8.1. Métodos generales.....	12
1.8.1.1 Método deductivo.....	12
1.8.2. Métodos específicos.....	12

1.8.2.1	Método Jurídico Descriptivo: .....	12
1.8.3.	Técnicas.....	12
CAPITULO II		
2	FUNDAMENTO TEORICO.....	13
2.1.	MEDIDAS CAUTELARES .....	13
2.2.	MEDIDAS CAUTELARES Y SU FINALIDAD EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	13
2.3.	CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES .....	14
2.3.1.	Precautoria.....	15
2.3.2.	Instrumental.....	15
2.3.3.	Provisionalidad.....	16
2.4.	PRESUPUESTOS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES .....	17
2.4.1.	Verosimilitud del derecho.....	17
2.4.2.	Peligro en la demora.....	18
2.4.3.	Adecuación.....	19
2.4.4.	Tipicidad de las medidas cautelares.....	20
2.5.	PROCEDIMIENTO DE LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS.....	21
2.5.1.	Solicitante.....	21
2.5.2.	Oportunidad.....	21
2.5.3.	Autoridad competente.....	22
2.5.4.	Restricción del principio del contradictorio.....	22

2.5.5.	Vigencia.....	23
2.5.6.	Variación de la medida cautelar.....	23
2.5.7.	Recursos impugnativos.....	24
2.5.8.	Ejecución de las medidas cautelares.....	24
2.5.8.1	Ejecución Coactiva.....	25
2.5.8.2	Ejecución subsidiaria.....	25
2.5.8.3	Multa Coercitiva.....	25
2.6.	GARANTÍAS PARA LOS ADMINISTRADOS .....	26
2.7.	LAS MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN LOS DIVERSOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	27
2.7.1.	Procedimiento administrativo trilateral.....	27
2.7.2.	Procedimiento administrativo sancionador.....	28
2.7.3.	Procedimiento administrativo trilateral sancionador:.....	28
2.7.4.	Procedimiento de ejecución coactiva.....	29

### CAPITULO III

3	MARCO NORMATIVO.....	30
3.1.	MARCO REGULATORIO QUE SUSTENTA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES DE TELEFONÍA FIJA Y MÓVIL.....	30
3.1.1.	Constitución Política Del Estado Plurinacional de Bolivia.....	30
3.1.2.	Ley No. 2341 Procedimiento Administrativo.....	33
3.1.2.1	Etapas del Procedimiento Sancionador .....	34

3.1.2.2	Principios Generales que sustentan la aplicación de las medidas precautorias.....	35
3.1.3.	Decreto Supremo N° 27172.....	39
3.1.3.1	Auxilio al Ente Regulador .....	40
3.1.3.2	Medios de Ejecución de Resoluciones .....	41
3.1.3.3	Ejecución Forzada de Bienes.....	42
3.1.3.4	Controversias entre Operadores.....	43
3.1.4.	Procedimiento administrativo sancionador para resolver controversias entre operadores, establecido en el Decreto Supremo N°27172.....	44
3.1.4.1	Reclamación. ....	45
3.1.4.2	Avenimiento. ....	45
3.1.4.3	Admisibilidad. ....	46
3.1.4.4	Traslado. ....	46
3.1.4.5	Prueba. ....	46
3.1.4.6	Alegatos.....	47
3.1.4.7	Resolución.....	47
3.1.5.	Ley N° 164 de Telecomunicaciones.....	48
3.1.6.	Decreto Supremo No. 1391 Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones.....	52
3.1.7.	Decreto Supremo N° 4326 Reglamento de Infracciones y Sanciones Para el Sector de Telecomunicaciones, Tecnología de Información y Comunicaciones.....	53

## CAPITULO IV

4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	58
4.1.	CONCLUSIONES.....	58
4.2.	RECOMENDACIONES .....	60
	GLOSARIO DE PALABRAS, DEFINICIONES Y ABREVIATURAS.....	63
	Bibliografía.....	65

## INTRUDUCCIÓN

Dentro del sector de telecomunicaciones en Bolivia, existen varias empresas y cooperativas que prestan servicios de telefonía fija y telefonía móvil, para la prestación de estos servicios, proceden a firmar contratos de interconexión entre operadores, los cuales son de conocimiento y aprobados por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte – ATT, en los indicados contratos se establecen los siguientes servicios de apoyo a ser prestados: facturación, cobranza conjunta, corte del servicio y el servicio de cubicación. Una vez interconectados las redes de telecomunicaciones, el operador solicitante debe de pagar cargos de interconexión por cada segundo de llamada telefónica entrante y saliente de la red del operador solicitado, cargos que se encuentran establecidos en la Oferta Básica de Interconexión - OBI y en los contratos de interconexión suscritos. Cualquier controversia por concepto de pagos de cargos de interconexión y servicios de apoyo, en primera instancia se resuelve entre partes, en caso de no llegar a un acuerdo que ponga fin al conflicto debe ser sometido a consideración de la ATT, por cualquier de las partes, donde el ente regulador en el plazo determinado tiene que lograr conciliar caso contrario inicia un proceso sancionador al operador infractor por incumplir con las obligaciones económicas establecidas en la OBI y en el contrato de interconexión. Una vez finalizado el proceso sancionador la ATT, mediante resolución administrativa sanciona con una multa económica al operador de telecomunicaciones infractor, mismo que está obligado a cancelar la multa; si bien, la norma regulatoria establece que, si el operador cumple con las sanciones impuestas, no

convalida la actividad irregular que dio lugar a la sanción, debiendo el infractor cesar los actos irregulares en el plazo establecido; sin embargo, la ATT, no cuenta con un marco regulatorio de medidas precautorias que obligue al operador infractor hacer efectivo los montos adeudados al operador denunciante.

En ese sentido la investigación está dirigida a determinar cuál es el alcance de las medidas precautorias que aplica la ATT, a los operadores de telecomunicaciones de telefonía fija y telefonía móvil dentro del proceso administrativo sancionador y si las mismas estarían vulnerando derechos y principios establecidos dentro el marco regulatorio para este sector, es así que en el primer capítulo se define el diseño de la investigación, en el segundo capítulo se describe las bases de la doctrina con referencia al tema de estudio, en el tercer capítulo se muestra el marco regulatorio que permitiría la aplicación de las medidas precautorias en el proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil en Bolivia y finalmente en el cuarto capítulo, en función a los objetivos planteados se cierra con conclusiones y recomendaciones con la cual se pretende establecer un marco jurídico legal que regule la aplicación de esta institución que permita corregir la transgresión de derechos y principios establecidos dentro el proceso administrativo sancionador.

## **CAPITULO I**

### **DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1. Enunciado del Tema de Investigación**

“Alcance de las Medidas Precautorias dentro del Proceso Administrativo Sancionador en el Sector de Telecomunicaciones de Telefonía Fija y Móvil en Bolivia”.

#### **1.2. Motivación**

Las medidas precautorias en el ordenamiento jurídico Boliviano del derecho penal y civil están establecidas con precisión, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de una sentencia y la conservación de los bienes y derechos; a diferencia de la aplicación de esta institución en el derecho administrativo, específicamente dentro la normativa que refiere al proceso administrativo sancionador del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil en Bolivia no son tomadas en cuenta con amplitud, en ese sentido el presente trabajo pretende aportar elementos para la discusión de esta temática en la legislación Boliviana; posiblemente la no aplicación de las mismas estarían vulnerando derechos del administrado, por lo que es importante y necesario identificar la necesidad de establecer un marco jurídico legal que regule la aplicación de esta institución que permita corregir la transgresión de derechos y principios establecidos dentro el proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil en Bolivia.

### **1.3. Fundamentos de la Investigación**

La Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes – ATT, es creada mediante Decreto Supremo N° 0071 de fecha 9 de abril de 2009, y es modificada en su denominación mediante Ley N° 164 “Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación” en fecha 8 de agosto de 2011 a Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes – ATT; esta entidad regulatoria está bajo tuición del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, es la encargada de regular, fiscalizar, y defender los derechos y deberes de los usuarios y administrados de los sectores de telecomunicaciones, servicio postal, y transportes. En el marco de las atribuciones y competencias de la normativa sectorial e institucional en vigencia y de acuerdo al ordenamiento jurídico la ATT, dentro del marco de sus atribuciones y competencias está facultada para iniciar procesos administrativos sancionadores a los operadores de telecomunicaciones que infringen la normativa sectorial.

Dentro del sector de Telecomunicaciones en Bolivia, existen varias empresas y cooperativas que prestan servicios de telefonía fija y telefonía móvil, para la prestación de estos servicios deben tramitar su licencia para el uso de frecuencia ante la ATT, una vez que se cuenta con la debida licencia para la interconexión de sus redes de telecomunicaciones, proceden a firmar contratos de interconexión de acuerdo a lo establecido en el reglamento general de la ley N° 164, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 1391, de fecha 24 de octubre de 2012, a través de los siguientes mecanismos:

- Por adhesión a la Oferta Básica de Interconexión (OBI) del operador con quien se desea establecer la interconexión, con la aprobación de la ATT, mediante contrato de adhesión.
- Por acuerdo de interconexión negociado y definido entre partes, con la aprobación de la ATT, mediante contrato entre partes.

A la vez estos operadores de telefonía fija y móvil, para interconectar sus redes requieren que cada uno de estos se presten entre si los siguientes servicios de apoyo: facturación, cobranza conjunta, corte del servicio y el servicio de coubicación, dentro de este último servicio se encuentra los servicios de energía eléctrica, climatización, espacio físico y otros, por los cuales se generan obligaciones monetarias.

Una vez interconectados las redes de telecomunicaciones, el operador solicitante debe de pagar cargos de interconexión por cada segundo de llamada telefónica entrante y saliente de la red del operador solicitado, el tiempo establecido de pago se encuentran establecidos en la OBI y en los contratos de interconexión suscritos con cada operador de telecomunicaciones. Cualquier controversia por concepto de pagos de cargos de interconexión y servicios de apoyo se resuelve entre partes, en caso de no llegar a un acuerdo que ponga fin al conflicto debe ser sometido a consideración de la ATT, por el operador afectado; el ente regulador en el plazo determinado tiene que lograr conciliar caso contrario inicia un proceso sancionador al operador infractor, por incumplir con las obligaciones económicas establecidas en la OBI y en el contrato de interconexión por dos o más meses consecutivos.

Los conflictos de adeudos monetarios e incumplimiento de contrato entre operadores están considerados dentro del ámbito regulatorio como infracciones de interconexión que conllevan a una sanción económica. Una vez que la ATT, mediante resolución administrativa, sanciona con una multa económica a la empresa infractora, el operador está obligado a cancelar la multa; si bien, la norma regulatoria establece que, si el operador cumple con las sanciones impuestas, no convalida la actividad irregular que dio lugar a la sanción, debiendo el infractor cesar los actos irregulares en el plazo establecido; sin embargo, la ATT, no cuenta con un marco regulatorio de medidas precautorias que obligue al operador infractor hacer efectivo los montos adeudados al operador denunciante.

En consecuencia, la investigación está dirigida a determinar cuál es el alcance de las medidas precautorias que aplica la ATT, a los operadores de telecomunicaciones de telefonía fija y telefonía móvil dentro del proceso administrativo sancionador y si las mismas estarían vulnerando derechos y principios establecidos dentro el marco regulatorio para este sector.

#### **1.4. Identificación del Problema**

La presente investigación se efectúa, con el propósito de identificar ¿Cuál es el alcance de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y telefonía móvil en Bolivia y si la no aplicación de las mismas vulnera derechos y principios establecidos dentro del marco regulatorio?

## **1.5. Delimitación del tema**

La presente investigación se enmarcará dentro del ámbito del Derecho Administrativo; puesto que se pretende determinar el alcance de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil y si la no aplicación de las mismas vulneran derechos y principios dentro del marco regulatorio.

### **1.5.1. Delimitación temporal**

La investigación comprenderá un análisis del alcance de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador, a partir de la Ley de Procedimiento Administrativo Nro. 2341, que entra en vigencia a partir del año 2002 y todo el marco regulatorio de la actividad administrativa del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil relacionadas con la aplicación de las medidas precautorias dentro el proceso administrativo sancionador a la fecha.

### **1.5.2. Delimitación espacial**

Se investigará el alcance de las medidas precautorias en el proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil en Bolivia.

## **1.6. Objetivos**

### **1.6.1. Objetivo General**

Determinar el alcance de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y telefonía móvil en Bolivia e identificar, si la no aplicación de las mismas vulnera derechos y principios establecidos en el marco regulatorio.

### **1.6.2. Objetivos específicos**

- Describir qué régimen jurídico es aplicable para las medidas precautorias dentro del Proceso Administrativo Sancionador.
- Determinar el alcance de las medidas precautorias aplicadas por la ATT, para el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y telefonía móvil.
- Identificar qué derechos y principios se vulnera por la no aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil.
- Identificar vacíos jurídicos que pueden existir en el marco regulatorio, respecto al tratamiento de las medidas precautorias.

## **1.7. Marcos de referencia**

### **1.7.1. Marco Teórico**

En la presente investigación se analiza el alcance de las medidas precautorias, llamadas también medidas cautelares, aplicadas por la ATT, en el proceso administrativo

sancionador, asimismo se analizará si la no aplicación de estas medidas vulnera derechos del administrado, para tal fin, se describe las bases de la doctrina con referencia al tema de estudio:

El desarrollo de las medidas cautelares también denominadas “precautorias, preventivas, provisionales o simplemente cautelas en el derecho procesal administrativo es de data muy reciente, de apenas fines del siglo XX y es el resultado de una larga evolución doctrinal y jurisprudencial (Marcheco Acuña, 2017, pág. 266)

La doctrina sostiene que las medidas cautelares son instrumentos jurídicos que tienen por finalidad asegurar la ejecución o el cumplimiento de la resolución que se emita en un momento posterior como resultado de un procedimiento administrativo. En determinadas circunstancias, las medidas cautelares se emplean para evitar que se configure un daño irreparable como resultado de la demora en la tramitación del procedimiento administrativo (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 35)

En el proceso administrativo cualquier pretensión puede resultar materialmente irrealizable, las medidas asegurativas, conservativas o cautelares aseguran las pretensiones de las partes (Sagrera, 2017). El otorgamiento de las mismas puede darse al inicio de un proceso, antes del al inicio o durante el trámite por la vía administrativa o en el período que va desde la resolución de ésta y la preparación de la demanda y la sentencia definitiva. La finalidad fundamental de las medidas cautelares es asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución que debe recaer en el proceso definitivo (Sagrera, 2017, pág. 29)

La aplicación de medidas cautelares, dentro del procedimiento administrativo debe ser sustentado y fundamentado en una resolución, la misma podrá materializarse siempre y cuando hubiera la posibilidad de que sin su adopción se arriesgase la eficacia de la resolución final. Estas medidas pueden ser modificadas o levantadas, a pedido de parte o de oficio en cualquier momento del proceso. “las medidas cautelares, busca asegurar una cabal tutela de los derechos ciudadanos” (Saldaña Barrera, 2010, pág. 10)

Todo procedimiento administrativo sancionador, sometido a consideración de una autoridad administrativa, requiere de un tiempo necesario para ser resuelto mediante una resolución definitiva. Esta duración puede determinar que se produzcan cambios o modificaciones que pueden convertir en ilusoria la eficacia de la resolución final. Es decir, si la decisión adoptada mediante resolución resultara de imposible cumplimiento, en este escenario surgen las medidas precautorias como mecanismos de protección y garantía del resultado del procedimiento administrativo.

La base y el fundamento teórico que sustenta el presente estudio es la teoría general de las medidas cautelares, en la cual se describe los aspectos centrales de las medidas cautelares que permitirá sustentar la aplicación de estas medidas en el procedimiento administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil en Bolivia, para el efecto se describirá la definición de las medidas cautelares, para luego pasar a revisar sus características, los presupuestos de su adopción, se describirá los tipos y el procedimiento para dictar estas medidas.

### **1.7.2. Marco Jurídico**

En Bolivia la Ley N° 2341 de fecha 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, regula la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público, regula el procedimiento administrativo sancionador de carácter administrativo. Con referencia a las medidas cautelares, en el Artículo 81, parágrafo II señala que cuando este previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores particulares, se podrá proceder mediante resolución motivada a la adopción de medidas preventivas que asegure la eficacia de la resolución final que pudiera dictarse, basados en los principios generales de la actividad administrativa, señalados en la indicada Ley, como son los principios de: auto tutela, sometimiento pleno a la ley, imparcialidad, jerarquía normativa, eficacia y celeridad. Las medidas precautorias son tomadas para hacer prevalecer derechos de los administrados señalados en la indicada norma jurídica, como el derecho a formular peticiones ante la Administración Pública, a iniciar el procedimiento como titular de derechos subjetivos a intereses legítimos, a participar en un procedimiento ya iniciado cuando afecte sus derechos subjetivos e intereses legítimos, a obtener una respuesta fundada y motivada a las peticiones y solicitudes que formulen y a ser tratados con dignidad, respeto, igualdad y sin discriminación. A partir de la indicada ley se analizará todas las normas jurídicas que regulan al sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil con referencia a la aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador, la cual permitirá sustentar que la no aplicación de este instituto estaría vulnerando derechos y principios establecidos en el ordenamiento jurídico.

## **1.8. Métodos y técnicas a utilizar en la investigación**

### **1.8.1. Métodos generales**

#### **1.8.1.1 Método deductivo**

Se aplicará este método debido a que el estudio se inicia a partir de una ley general que permite analizar y describir todo el marco regulatorio con relación al tema de investigación.

### **1.8.2. Métodos específicos**

#### **1.8.2.1 Método Jurídico Descriptivo:**

Este método permitirá analizar la problemática planteada a través del desglose y descripción de la normativa jurídica que regula la aplicación de las medidas precautorias con referencia al tema de estudio.

### **1.8.3. Técnicas**

Recolección de datos doctrinarios y fundamentos jurídicos, en base a libros y publicaciones, de la misma manera se revisará la norma jurídica, resoluciones administrativas regulatorias emitidas por la ATT y toda documentación relacionado con el tema de estudio. Por lo tanto, la técnica de acopio de recopilación documental, será la fuente informativa para la presente investigación.

## **CAPITULO II**

### **FUNDAMENTO TEÓRICO**

#### **2.1. Medidas Cautelares**

En muchos países dentro sus procedimientos administrativos, las medidas cautelares, son denominadas de diferente manera algunas normas jurídicas las llaman; medidas de seguridad o medidas precautorias, medidas provisionales y medidas preventivas, las mismas son aplicadas por el órgano competente dentro los procedimientos administrativos sancionadores cuando están expresamente definidas en el ordenamiento jurídico, a través de una resolución administrativa. Estas medidas son dictadas contra los administrados por infracciones cometidas al marco regulatorio por esta razón tienen diferentes finalidades, en algunos casos son ordenadas para evitar posibles daños de interés general o daños ocasionados al Estado; aseguran también bienes y/o pruebas dentro del proceso administrativo sancionador y “aseguran la eficacia de la resolución administrativa que se dicta al final del proceso administrativo sancionador”. (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 34)

#### **2.2. Medidas cautelares y su finalidad en el proceso administrativo sancionador**

En los procedimientos administrativos, para emitir la resolución administrativa final y definitivo se requiere de un lapso de tiempo, tomando en cuenta que el procedimiento administrativo sancionador es un conjunto concatenado de actuaciones de los

administrados y de la administración, resulta imposible el dictado inmediato de una decisión definitiva, en este sentido, las medidas cautelares, garantizan las pretensiones solicitadas por la parte interesada.

La doctrina sostiene que las medidas cautelares son instrumentos jurídicos que tienen por finalidad asegurar la ejecución o el cumplimiento de la resolución que se emita en un momento posterior como resultado de un procedimiento administrativo. En determinadas circunstancias, las medidas cautelares se emplean para evitar que se configure un daño irreparable como resultado de la demora en la tramitación del procedimiento administrativo (Guzman Napurí, 2011, pág. 618), de acuerdo a este argumento, las medidas cautelares dentro del proceso administrativo sancionador tendrían dos finalidades: una finalidad preventiva para evitar posibles daños contra el interés general y la otra finalidad sería la de eficacia por que garantiza el cumplimiento de la resolución administrativa definitiva.

### **2.3. Características de las Medidas Cautelares**

Una vez analizado la finalidad de las medidas cautelares dentro del proceso administrativo sancionador es importante determinar cuáles son las principales características que sustentan la aplicación de estas medidas dentro del derecho administrativo según (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 36) atendiendo a su finalidad, toda medida cautelar en sede administrativa se caracteriza por ser:

### **2.3.1. Precautoria**

La medida cautelar es precautoria porque conservan los bienes y derechos existentes demandados dentro del proceso administrativo sancionador con el fin de evitar un daño y velar por la eficacia de la resolución administrativa a emitirse y la posibilidad de que sea ejecutada; en ese sentido, “las medidas cautelares permiten asegurar bienes, pruebas, mantener situaciones de hecho o garantizar la seguridad de las personas o la satisfacción de sus necesidades urgentes, como un anticipo de lo que puede establecerse en la resolución final del procedimiento”. (Podetti, 1955, pág. 33), estas medidas son aplicadas para para evitar daños irremediables, garantizando los derechos de los administrados afectados.

### **2.3.2. Instrumental**

“Las medidas cautelares es accesorio de otro proceso principal, sujetándose su vigencia siempre a la decisión final, no es posible la adopción de medidas cautelares sin la existencia de una pretensión” (Cardona Herrera, 2016, pág. 42), en ese sentido, estas medidas dentro del procedimiento administrativo sancionador son dictadas de acuerdo a un procedimiento establecido, de acuerdo a su carácter instrumental, la misma está orientada a asegurar la eficacia de lo decidido en la resolución final del procedimiento administrativo (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 38)

El Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia referente a esta característica señala” las medidas cautelares que se adoptan en un proceso, no tienen un propósito en ellas mismas,

si no están ligadas al derecho principal que se discute” (Estado Plurinacional de Bolivia, Tribunal Supremo de Justicia, 2013)

Esta característica de las medidas cautelares dentro del proceso administrativo sancionador se refiere que la decisión de aplicar estas medidas dentro del proceso servirá de instrumento de la resolución definitiva, que permitirá la ejecución de la decisión final. En este sentido, las medidas cautelares dependerán siempre del procedimiento administrativo principal, están subordinadas a la resolución administrativa definitiva. No tienen un fin en sí mismas, sino que constituyen un instrumento del procedimiento sancionador administrativo que permite asegurar el cumplimiento de la resolución definitiva que se va a dictar.

### **2.3.3. Provisionalidad**

Las medidas cautelares no son definitivas están condicionadas a extinguirse desde el momento de su adopción. En ese sentido son provisionales mientras dure el proceso, hasta que se dicte el fallo sobre el fondo (Cardona Herrera, 2016, pág. 43). La Resolución que dispone las medidas cautelares es siempre provisional, y estas pueden ser mutadas de acuerdo a las circunstancias de los nuevos elementos de juicio. Es decir, pueden ser sustituidas unas por otras, ampliadas, revocadas o disminuidas en cualquier momento del proceso. (Bacre, 2008, pág. 65)

El Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia señala que, “las medidas precautorias tienen un contenido netamente preventivo y de carácter provisional. En consecuencia, toda

resolución que recaiga sobre ellas no tiene carácter definitivo, porque no corta procedimiento ulterior, ni define la contienda principal” (Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia, 2009)

Podemos deducir que las medidas cautelares adoptadas en el proceso administrativo sancionador se extinguen cuando se haga efectiva la resolución administrativa y en todo caso cuando finalice el procedimiento administrativo sancionador, por esta razón tienen el carácter de provisorias, no pueden extenderse más allá del procedimiento.

#### **2.4. Presupuestos de las Medidas Cautelares**

Las medidas cautelares se aplican si se confirma que existe una apariencia de fundamento de la pretensión y peligro en la demora por el tiempo que dura el procedimiento y si estas resultan apropiadas para contrarrestar dicho peligro. (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 39), para dictarse las medidas precautorias deben cumplir una serie de presupuestos delimitados por la propia norma jurídica, entre los cuales podemos citar los siguientes:

##### **2.4.1. Verosimilitud del derecho**

“En sede administrativa, el requisito de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) es sustituido por la apariencia de fundamento de la pretensión (la petición administrativa). Dicha apariencia hace referencia a la valoración realizada por la autoridad administrativa de los indicios, elementos o circunstancias que rodean la fundamentación de

la solicitud de la medida cautelar, dotándola de una apariencia probable de legitimidad” (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 40), de lo señalado deducimos que no basta afirmar un presunto derecho, además el solicitante deberá acreditar el derecho con base en la cual funda su pretensión.

Cuando la medida cautelar sea solicitada por una de las partes, deberá demostrar que la pretensión analizada en el procedimiento tiene una posibilidad razonable de ser estimada por la autoridad decisora. “algo es verosímil cuando es altamente probable que sea cierto; por tanto, para amparar una solicitud cautelar, la autoridad debe apreciar si existe una probabilidad bastante alta de que la petición del administrado será amparada en la resolución final; esto es, que es verosímil su pretensión” (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 41)

En ese sentido para que la autoridad considere determinar la aplicación de medidas precautorias, el denunciante debe presentar ante la autoridad administrativa competente, las pruebas de que sus derechos están siendo infringidos. Para la disposición de estas medidas, la autoridad competente debe efectuar una reflexión de que parece verdadero o que es creíble(verosimilitud), pero no de certeza, la pretensión realizada por el denunciante, declarara fundada esta pretensión recién al momento de emitir la resolución final.

#### **2.4.2. Peligro en la demora**

El tiempo que transcurre para emitir una resolución administrativa definitiva dentro del procedimiento administrativo sancionador se convierte en la mayor amenaza de que la

decisión tomada no puede ser cumplida. Este requisito se constituye no solo un presupuesto necesario para dictar una medida cautelar, sino también la justificación de su propia existencia. “El peligro en la demora se refiere al daño que se produciría o agravaría como consecuencia del transcurso del tiempo si la medida cautelar no fuera adoptada, privando así de eficacia a la resolución.” (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 42)

### **2.4.3. Adecuación**

Como toda medida restrictiva de derechos, “la medida cautelar debe adecuarse al principio de proporcionalidad, debe concederse en función directa a la importancia y grado de afectación de los intereses que se pretenden cautelar” (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 44). Las medidas cautelares que se apliquen deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

Las medidas cautelares que se solicitan y se ordenen dentro de un proceso administrativo sancionador deberán ser proporcionales a la naturaleza y gravedad de la infracción; es decir, tienen que estar acordes con el fin perseguido que es el de garantizar la decisión final que se dicte en la resolución administrativa. De esta manera se asegurará los derechos de mantener la igualdad de las partes, evitando con ello que se convierta en ilusoria la decisión final.

#### **2.4.4. Tipicidad de las medidas cautelares**

Gomez Apac & Granados Mandujo (2015) señalan que la doctrina ha planteado que dicho enunciado permite dos interpretaciones: ( pág. 47)

a) La primera para dictar medidas cautelares la norma debe establecer o proveer que la autoridad competente tiene la potestad suficiente para dictar estas medidas.

b) La segunda que, las medidas cautelares antes de su adopción deben estar plenamente establecidas en una norma, con el fin de que la autoridad competente no tenga la facultad de crear o innovar nuevas medidas cautelares para cada caso en concreto.

En cuanto a la potestad para dictar medidas cautelares, y con el propósito de proteger un derecho o un bien jurídico la ley le faculta a una entidad pública la potestad de imponer multas, ello implica que cuente, además, con la facultad de dictar medidas complementarias como son las medidas cautelares que permitirán cumplir la decisión final. Una interpretación a contrario significaría que el ordenamiento jurídico permita a los infractores continuar con sus conductas contrarias a la ley siempre que cumplan con pagar el costo económico de su infracción (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 47)

En definitiva, podemos indicar que para sancionar una infracción dentro del proceso administrativo sancionador la autoridad competente debe estar facultada mediante norma legal, la misma le permitirá fiscalizar y de dictar medidas precautorias que permitirá que la decisión tomada en la resolución administrativa sea eficiente. Para tal efecto, las leyes que

regulan el proceso administrativo sancionador deben establecer una lista enunciativa de las medidas cautelares que pueden adoptarse.

## **2.5. Procedimiento de las Medidas Precautorias**

Gómez Apac & Granados Mandujo (2015) señalan que, para adoptar medidas precautorias dentro de todo proceso administrativo sancionador, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

### **2.5.1. Solicitante**

En el procedimiento administrativo, las medidas cautelares proceden de oficio o a pedido de parte; es de oficio cuando las autoridades administrativas ordena la aplicación de estas medidas para resolver la petición del demandante dentro del procedimiento administrativo sancionador y es a pedido de parte cuando el afectado de un derecho subjetivo puede solicitar medidas cautelares, con el fin de evitar un daño irreparable como resultado del tiempo que transcurre en la tramitación del procedimiento. Dentro del procedimiento administrativo, se puede dictar una medida cautelar de oficio por autoridad administrativa competente; de la misma manera puede ser solicitada por el denunciante o un tercero interesado que vea que sus derechos están siendo afectado.

### **2.5.2. Oportunidad**

Las medidas cautelares pueden solicitarse en cualquier etapa del procedimiento administrativo, antes de que se emita la resolución final que agota el procedimiento

administrativo sancionador. No obstante, en observancia del principio de legalidad, la Administración Pública solo podrá dictar una medida cautelar antes del procedimiento administrativo si la legislación especial le otorga dicha potestad.

En pocas palabras se puede decir que dentro de la administración pública se puede dictar medidas cautelares durante el procedimiento administrativo sancionador, siempre y cuando este establecida en el ordenamiento jurídico y la misma puede ser aplica antes de iniciarse el proceso.

### **2.5.3. Autoridad competente**

Las medidas cautelares dentro del proceso administrativo sancionador son dictadas mediante decisión motivada por la autoridad competente, una puede ser la autoridad que instruye y la otra es la que decide adoptar las medidas. La autoridad competente puede dictar las medidas cautelares en cualquier etapa del proceso sancionador, la cual permitirá asegurar la eficacia de la decisión final emitida mediante una resolución administrativa.

### **2.5.4. Restricción del principio del contradictorio**

Por lo general, las medidas cautelares se otorgan sin oír a la otra parte. Esto se fundamenta en la urgencia de proteger lo que se decidirá en la resolución final y en el riesgo de que la misma sea de imposible realización. Otra razón importante es la prevención frente a los actos de mala fe que puede incurrir la otra parte. La medida se

adopta con el fin de contrarrestar los posibles actos maliciosos y dilatorios que puede realizar el administrado infractor.

La doctrina sostiene que en los casos de urgencia las medidas cautelares pueden ser adoptadas sin que la otra parte pueda ser oída en una audiencia previa la cual puede dilatar la adopción de una medida, haciéndola ineficaz.

#### **2.5.5. Vigencia**

La medida cautelar debe permanecer vigente hasta que se emita la resolución que pone fin al procedimiento administrativo, con la finalidad de asegurar su eficacia de la misma. La vigencia de la medida cautelar está sujeta a la decisión final en la instancia correspondiente.

Se pone fin al procedimiento administrativo sancionador cuando se emita una resolución administrativa donde se pronuncia sobre el fondo del asunto, de la misma manera el silencio administrativo, el desistimiento, los acuerdos adoptados por conciliación o transacción, dejan sin efecto la aplicación de medidas cautelares.

#### **2.5.6. Variación de la medida cautelar**

Dentro del procedimiento administrativo sancionador las medidas cautelares que se adopten por instancia de parte o de oficio pueden ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento.

La variación de la medida cautelar dentro del procedimiento administrativo sancionador debe estar señalada plenamente dentro de la norma del procedimiento sancionador la cual permitirá la modificación o el levantamiento de esta medida durante el proceso administrativo sancionador, la misma debe ser tomada con el fin de ampliar, reducir o levantar los alcances de la medida cautelar y para que la misma no cause perjuicios innecesarios.

### **2.5.7. Recursos impugnativos**

La apelación procede cuando está definida expresamente dentro de la norma regulatoria, el único recurso impugnativo que puede interponerse durante la tramitación del procedimiento administrativo es el de apelación, que procede únicamente contra la resolución que dicta una medida cautelar. Por regla general y para garantizar un debido procedimiento, debería permitirse la apelación de las resoluciones que otorgan o deniegan una medida cautelar, salvo que exista una norma expresa que lo prohíba.

### **2.5.8. Ejecución de las medidas cautelares.**

La ejecución de las medidas cautelares puede realizarse, según su naturaleza, por la propia administración pública con el precintado de aparatos, equipos o vehículos. Por otra parte, puede ejecutarse solicitando auxilio a autoridades policiales del ministerio público y judiciales a requerimiento de la autoridad administrativa. Si el administrado cumple con la medida ordenada, la autoridad administrativa deberá compensar, cuando sea posible, el costo de dicho cumplimiento con la sanción impuesta. Por el contrario, si el administrado

no cumplierse su obligación de forma voluntaria, la administración pública podrá proceder, previo apercibimiento, a utilizar los siguientes medios de ejecución forzosa:

#### **2.5.8.1 Ejecución coactiva**

Se empleará la ejecución coactiva, si la medida cautelar dispuesta contiene una obligación de dar, hacer o no hacer. En este supuesto, corresponderá seguir el procedimiento previsto en norma regulatoria.

#### **2.5.8.2 Ejecución subsidiaria**

Procederá la ejecución subsidiaria cuando la medida cautelar disponga la realización de actos que por no ser personalísimos pueden ser realizados por un sujeto distinto al obligado. En este caso, la entidad pública podrá realizar el acto por sí o a través de otras personas, a costa del obligado, el cual deberá pagar los gastos que ocasiona esta forma de ejecución y adicionalmente indemnizará daños y perjuicios por su omisión.

#### **2.5.8.3 Multa Coercitiva**

La autoridad administrativa puede imponer multas coercitivas de forma reiterada por periodos consecutivos a fin de que el obligado cumpla con lo ordenado. La multa coercitiva no tiene una naturaleza sancionadora, sino conminatoria. Por ende, la aplicación de dichas multas es independiente y compatible con la imposición de sanciones; la multa coercitiva se puede imponer únicamente cuando así lo autorice la ley.

## **2.6. Garantías Para los Administrados**

La doctrina jurídica sostiene que existen dos aspectos centrales en la configuración de las medidas cautelares en el procedimiento administrativo. Uno es la imposibilidad de dictar medidas cautelares que causen daño irreparable a los administrados. El otro que, en diversas ocasiones, las medidas cautelares caducan de pleno derecho. Ambos supuestos constituyen garantías establecidas en favor del administrado. (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015, pág. 68)

Prohibición de producir daños irreparables al administrado: “no se podrán dictar medidas que puedan causar perjuicio de imposible reparación a los administrados”. Esta prohibición resulta esencial para garantizar los derechos del administrado, máxime si tenemos presente que, en sede administrativa, para el dictado de una medida cautelar no se exige el ofrecimiento de una contracautela, aun cuando se conceda a pedido de parte. En consecuencia, la administración pública debe procurar no generar daños irreparables al administrado, pues no existe una garantía previamente constituida para resarcir dichos daños. (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015). En ese entendido, las medidas cautelares no pueden vulnerar derechos del administrado.

La caducidad de pleno derecho; es la limitación de la vigencia de la medida cautelar que opera como una garantía para el administrado, la ley de forma expresa señala el plazo o la condición que de ser cumplida originará que la medida cautelar quede sin efecto, con ello se otorga certeza al administrado sobre sus alcances. Las medidas cautelares dictadas

dentro del procedimiento caducan de pleno derecho en tres supuestos: (i) cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento; (ii) cuando vence el plazo para su ejecución; o (iii) cuando transcurre el plazo previsto para la emisión de la resolución final. Por su parte, las leyes especiales señalan que la medida cautelar dictada antes del procedimiento caduca, si este no se inicia en un plazo determinado. (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015).

Toda medida cautelar aplicada dentro del proceso administrativo sancionador debe ser revestido de las garantías procesales consagradas en la Constitución Política del Estado y el marco regulatorio.

## **2.7. Las Medidas Cautelares dictadas en los diversos tipos de Procedimiento Administrativo.**

La medida cautelar presenta ciertas particularidades según el procedimiento administrativo en el que se dicta. Esto es, teniendo en cuenta si se emite en un procedimiento administrativo trilateral, procedimiento administrativo sancionador, procedimiento administrativo trilateral sancionador y procedimiento de ejecución coactiva: (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015).

### **2.7.1. Procedimiento administrativo trilateral**

En el procedimiento administrativo trilateral, la Administración Pública resuelve un conflicto de intereses surgido entre dos o más partes. En este procedimiento, las entidades públicas ejercen su potestad de resolución de conflictos con independencia e imparcialidad.

(Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015). Este diseño repercute en la dinámica de las medidas cautelares, debido a que se está frente a un conflicto entre dos partes, la ley expresamente reconoce que, además de la autoridad administrativa, las partes cuentan con legitimidad para solicitar el dictado de una medida cautelar. No solo están legitimadas, sino son las principales interesadas y beneficiadas con su dictado.

### **2.7.2. Procedimiento administrativo sancionador**

En el procedimiento administrativo sancionador se establece una relación bilateral entre el administrado y la Administración Pública. Dicho procedimiento se inicia con la finalidad de determinar si el administrado ha cometido o no una infracción administrativa y, en base a ello, adoptar las acciones que resulten necesarias para corregir los efectos de la conducta infractora. En el marco de este procedimiento, las medidas cautelares se dictan para asegurar la eficacia de la decisión final que determina la responsabilidad administrativa del infractor. Esto con la finalidad de proteger el interés público tutelado con la tipificación de la conducta infractora, las medidas cautelares proceden de oficio. (Gomez Apac & Granados Mandujano, 2015)

### **2.7.3. Procedimiento administrativo trilateral sancionador:**

En este procedimiento el denunciante tiene calidad de parte procesal configura un procedimiento administrativo trilateral sancionador. Este tiene una naturaleza mixta, pues se presentan dos relaciones jurídicas; una trilateral que recoge los intereses contrapuestos

del denunciante y el denunciado y la otra es bilateral de carácter sancionador donde prima el interés público.

La estructura del procedimiento trilateral sancionador permite que los particulares que formulan la denuncia puedan solicitar medidas cautelares a la autoridad administrativa competente.

#### **2.7.4. Procedimiento de ejecución coactiva:**

La ejecución coactiva es el procedimiento que utiliza la administración pública frente a los administrados para hacer efectivas las consecuencias jurídicas del acto administrativo que esta emite. En el procedimiento de ejecución coactiva, a diferencia del proceso judicial, las medidas cautelares son utilizadas para satisfacer el interés público y no de una de las partes que solicitan la declaración de sus derechos. De ahí que pueda decirse que las medidas cautelares son aplicadas “de oficio” para garantizar el cobro de acreencias de cargo de la administración pública y no para asegurar intereses de terceros o particulares.

## CAPITULO III

### MARCO NORMATIVO

En primera instancia, se desarrolla el marco regulatorio que facilita la aplicación de las medidas cautelares dentro del proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y telefonía móvil, con el fin de identificar cual es el alcance de estas medidas; al mismo tiempo se identificara de qué manera se aplica dentro del procedimiento administrativo sancionador; este análisis permitirá identificar posibles vacíos jurídicos en la aplicación de este instituto jurídico dentro del marco regulatorio del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil.

#### **3.1. Marco regulatorio que sustenta la aplicación de medidas cautelares en el Sector de Telecomunicaciones de Telefonía Fija y Móvil en Bolivia.**

##### **3.1.1. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, no establece con claridad la adopción de medidas cautelares dentro de procesos judiciales o administrativos. Sin embargo, estas medidas son adoptadas tanto en procesos judiciales y administrativos con el fin de cumplir el derecho tutelado en el Artículo. 115.1. a que *“toda persona tiene derecho a ser protegida oportuna y efectivamente en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”*.

Con referencia al marco normativo señalado precedentemente, el Tribunal Constitucional de Bolivia, se ha pronunciado a través de su jurisprudencia, concretamente en la SCP 0797/2010-R de 2 de agosto señalando: que “Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos; es decir que, comprende el acceso de toda persona, independientemente de su condición económica, social, cultural o de cualquier otra naturaleza, de acudir ante los órganos de administración de justicia para formular peticiones o asumir defensa y lograr el pronunciamiento de una resolución que tutele sus derechos, como bien jurídico protegido; obteniendo el pronunciamiento de la autoridad sea judicial, administrativa o fiscal, que debe responder a esa petición de acceso a la justicia”. (Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, 2010)

Por otra parte, el Artículo. 232 establece 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*”. En este contexto, el fin que persigue todo estado constitucional, es el de proteger los diversos derechos fundamentales, a que la administración estatal, no solamente cuente con procedimientos para actuar con eficiencia y eficacia, sino que los administrados cuenten con un marco jurídico que les permita a ser prevalecer sus derechos cuando son afectados; en el ámbito del derechos administrativo en general y en el del procedimiento administrativo sancionador, el estado debe reconocer a la actividad cautelar como una de las obligaciones de toda autoridad administrativa, la cual

permitiría asegurar una eficiente tutela de los derechos de los administrados y aseguraría la eficacia de la resolución administrativa sancionadora dentro de todo proceso sancionador.

Asimismo, la administración pública, para ejercer su potestad sancionadora, cuenta con instrumentos o mecanismos de carácter preventivo con el fin de salvaguardar derechos e intereses que la administración estatal pretende precautelar, donde las medidas cautelares se convierten en actuaciones previas que pueden ser aplicadas con anterioridad o durante el desarrollo de un procedimiento administrativo.

Dentro del desarrollo doctrinario del instituto cautelar, se cita la existencia de un derecho fundamental a una tutela judicial efectiva y por ende la necesidad de una tutela cautelar eficaz y precisa para garantizar un verdadero acceso a la justicia al momento de dictarse la resolución administrativa dentro del proceso administrativo sancionador.

La aplicación de las medidas cautelares en el derecho administrativo, está sustentado jurídicamente en el principio constitucional de una tutela judicial efectiva, que otorga a la autoridad administrativa la posibilidad de conceder medidas cautelares establecidas por la ley y por los principios generales del derecho administrativo, según los cuales la autoridad administrativa debe dictar las medidas necesarias, para evitar que en el transcurso del proceso administrativo se cause un daño irreparable a la parte afectada.

Concretamente, en relación con el proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, le faculta al ente regulador ATT, un “poder general de cautela”

para adoptar todas las medidas necesarias e indispensables para evitar que los derechos adquiridos del operador afectado vaya en detrimento, fundamentado la aplicación de estas medidas en el principio a que toda persona tiene derecho a ser protegida oportuna y efectivamente en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

### **3.1.2. Ley No. 2341 Procedimiento Administrativo**

Esta ley, fue publicada el 25 de abril de 2002 y entro en vigencia a los 12 meses de su publicación el 25 de abril de 2003, tiene por objeto establecer el marco legal de la administración de justicia administrativa; regula las relaciones de la actividad particulares o jurídicas, establece los derechos que debe respetar la administración pública y los deberes que debe cumplir, a la vez define los principios y reglas que rigen y regulan las relaciones de la administración pública con los administrados.

Esta ley regula la actividad administrativa y establece el procedimiento administrativo sancionador, papel que le toca desempeñar a la autoridad administrativa de acuerdo a la normativa vigente, la cual debe ser realizada de manera eficiente, no debe vulnerar derechos del administrado, debe respetar los principios establecidos en la ley del procedimiento administrativo; este proceso debe garantizar el cumplimiento de las garantías consagradas en la Constitución Política del Estado y se desdobra en dos fases:

- a) La Primera, exclusivamente administrativa que finaliza con la resolución administrativa sancionatoria.

- b) La segunda, es impugnatoria en la que el administrado tiene a su alcance los instrumentos para la defensa de sus derechos.

En el caso concreto de estudio, se procede a analizar únicamente la primera fase, donde se identificará el sustente legal que permitirá la aplicación de las medidas precautorias en el procedimiento administrativo sancionador previo a la emisión de la resolución administrativa sancionadora.

### **3.1.2.1 Etapas del Procedimiento Sancionador**

Las etapas del procedimiento administrativo sancionador están definidas en la sección segunda de la ley de procedimiento administrativo, la cual establece la secuencia de las etapas que se aplicará al conocimiento de infracciones administrativas que no tengan señalado un procedimiento especial aplicable dentro de los órganos de la administración pública, estas etapas son:

- a) **Diligencias preliminares**, en forma previa al inicio de los procedimientos sancionadores la autoridad administrativa competente a través de funcionarios designados, organizara y reunirá todas las actuaciones preliminares necesarias, donde se identificara a las personas individuales o colectivas presuntamente responsables de los hechos de iniciación del procedimiento; la Ley en esta etapa establece en el Artículo 81.II, la aplicación de medidas precautorias y señala que “cuando este previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores particulares, se podrá proceder mediante resolución motivada a

la adopción de medidas preventivas que asegure la eficacia de la resolución final que pudiera dictarse”; en ese entendido, la aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil, a partir de lo mencionado tendría legitimidad su aplicación, siempre y cuando estén previstas en el marco regulatorio específico del sector de telecomunicaciones.

- b) **Etapa de Iniciación**, se formalizará con la notificación a los presuntos infractores con los cargos imputados, estableciendo plazos para la presentación de pruebas de descargos o alegaciones, caso contrario se procederá a emitir la resolución administrativa correspondiente.
- c) **Etapa de Tramitación**, los infractores en el plazo de 15 días a partir de su notificación podrán presentar todas las pruebas, alegaciones, documentos que crean convenientes a sus intereses, serán aceptados todos los medios de prueba legalmente establecidos.
- d) **Etapa de Terminación**, vencido el término de prueba la autoridad administrativa en el plazo de 10 días emitirá su resolución que imponga o desestime la sanción administrativa, el administrado contra esta determinación procederá a iniciar los recursos impugnatorios previstos por ley.

### **3.1.2.2 Principios Generales que sustentan la aplicación de las medidas precautorias**

Por otro lado, la actividad Administrativa Pública, a partir de los principios generales establecidos para la actividad administrativa que son considerados como directrices o

líneas rectoras dentro de cuyo marco se deben desarrollar cualquier procedimiento administrativo sancionador como señala Balderrama y Bustillo, que “*Los principios del Derecho, como reconoce amplia y unánimemente la doctrina se constituyen en enunciados normativos que cumplen tres papeles fundamentales: (i) sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y (iii) finalmente, en caso de insuficiencia normativa específica, se emplean como fuente integradora del Derecho*” (Balderrama Pérez, Santiago Salame, & Bustillo Ayala, pág. 1), en ese sentido, se describe únicamente los principios generales de la Ley 2341, que sustentan la base legal jurídica para la aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador, entre las que se encuentran los siguientes principios:

- a) **Principio de Autotutela;** el Artículo 4.b) establece que “*la Administración Pública dicta actos que tienen efectos sobre los ciudadanos y podrá ejecutar según como corresponda por si mismas sus propios actos, sin perjuicio del control judicial posterior*”, en ese entendido, todas las resoluciones administrativas sea cual fuese la autoridad competente puede ejecutar sus decisiones sin acudir al órgano judicial para su ejecución, por ello resulta necesario contar con mecanismos precautorios que asegure y garantice el cumplimiento de una decisión administrativa, tomando en cuenta que el ente regulador ATT, emite diferentes tipo de resoluciones administrativas definitivas, que para su cumplimiento es necesario la

aplicación de medidas precautorias; razón por la cual bajo este principio el ente regulador ATT., estaría facultado para aplicar medidas cautelares dentro del proceso administrativo sancionador y ejecutarlos por sí mismo, sin recurrir a la vía jurisdiccional.

- b) **Principio de Sometimiento Pleno a la Ley;** el Artículo 4.c) señala que la *“Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley”* tomando en cuenta que la Ley 2341, regula la aplicación de las medidas precautorias, la ATT, está obligada a someter sus actos enteramente a la Ley y a la normativa jurídica prevista, para la aplicación de estas medidas.
- c) **Principio de legalidad y presunción de legitimidad;** el Artículo 4.g) *“ las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la ley , se presumen legítimas”*, para que sean legítimas la aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador, previamente debe estar establecida en la normativa legal específica de cada sector de la administración pública, en este caso la Ley 2341, permite la aplicación de medidas precautorias, por lo tanto su aplicación cuenta con legalidad y legitimidad.
- d) **Principio de jerarquía normativa;** el Artículo 4.h) establece que *“ la actividad y actuación administrativa y, particularmente las facultades reglamentarias atribuidas por esta Ley, observarán la jerarquía normativa establecida por la Constitución Política del Estado y las leyes”*, tomando en cuenta que la Ley 2341, establece la aplicación de medidas precautorias

dentro del proceso administrado; la ATT, estaría facultado para establecer estas medidas dentro la normativa regulatoria específica del proceso administrativo sancionador del sector de telecomunicaciones.

- e) **Principio de eficacia;** el Artículo 4.j) establece que *“Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas”*, este principio implica que la administración pública no solo debe actuar u obrar, sino que debe obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, para este fin las medidas precautorias aplicadas dentro del proceso administrativo sancionador permitirían alcanzar el resultado determinado dentro de la resolución administrativa emitida por la autoridad administrativa competente que en el caso de estudio vendría a ser la ATT.

Por otro lado, el Artículo 5, establece que *“los órganos administrativos tendrán competencia para conocer y resolver un asunto administrativo cuando éste emane, derive o resulte expresamente de la Constitución Política del Estado, las leyes y las disposiciones reglamentarias”*, lo cual implica que si las medidas precautorias están establecidas plenamente dentro del marco regulatorio específico de telecomunicaciones la autoridad del ente regulador ATT, tendría la competencia para aplicar las mismas.

Toda esta positivización de principios y elementos sustantivos de la actividad administrativa señala precedentemente, tiene el objeto de asegurar y garantizar la aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador en el sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil.

Asimismo, el Artículo 55.- párrafos I y II. (Fuerza Ejecutiva) señala que *“Las resoluciones definitivas de la Administración Pública una vez notificadas serán ejecutivas y la administración pública podrá proceder a su ejecución forzosa por medio de los órganos competentes, a la vez señala que la administración pública ejecutará por si misma sus propios actos administrativos conforme a reglamentación especial establecida para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración”*, esta disposición jurídica general permitiría ejecutar sus propias resoluciones administrativas al sector público en general, para que estas decisiones se cumplan y sean efectivas se requiere la aplicación de medidas precautorias con el fin de asegurar las determinaciones y decisiones finales de las resoluciones administrativas dentro del proceso administrativo sancionador, convirtiéndose estas medidas en un instrumento jurídico indispensables para la ejecución de las decisiones en el ámbito administrativo sancionador.

Todos estos preceptos señalados precedentemente se convierten en el fundamento jurídico legal que permitirían la aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil, siempre y cuando estén establecidas en el ordenamiento jurídico específico de este sector.

### **3.1.3. Decreto Supremo N° 27172**

Tiene por objeto reglamentar la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE; su

aplicación estaba prevista para el ámbito de competencia de la Superintendencia General del SIRESE, que estaba conformada por la, Superintendencia de Electricidad, Superintendencia de Hidrocarburos, Superintendencia de Saneamiento Básico, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Transportes, mismas que se extinguieron de acuerdo al Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, señalando a la vez que las competencias y atribuciones serán asumidas por los ministerios correspondientes, actualmente para el sector de telecomunicaciones es asumida por el Ministerio de Obras Publicas Servicio y Vivienda. De acuerdo a lo establecido en el indicado Decreto Supremo, con referencia al sustento legal que permitiría la aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador del sector de telecomunicaciones, se describe los artículos directamente relacionados con estas medidas:

### **3.1.3.1 Auxilio al Ente Regulador**

El Artículo 32, señala que “Las autoridades administrativas, fiscales y judiciales, a requerimiento escrito, prestarán toda la colaboración necesaria para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de sus resoluciones, dentro del plazo establecido en las leyes orgánicas o de procedimiento”, significa, que la ATT, para hacer cumplir sus resoluciones administrativas procedentes de un proceso administrativo sancionador, puede recurrir a diferentes instancias; en ese sentido, considerando que existe un riesgo para el cumplimiento de sus resoluciones por el tiempo que llevaría a ser cumplir sus actos administrativos por otra entidad, la ATT debe considerar la aplicación de medidas precautorias dentro del marco regulatorio específico de este sector.

### **3.1.3.2 Medios de Ejecución de Resoluciones**

El Artículo 50, señala que el ente regulador “ejecutará coactivamente sus resoluciones, vencido el plazo fijado para su cumplimiento, a través de: imposición de multas compulsivas y progresivas, y ejecución judicial forzada de bienes y Otros medios de ejecución directa autorizados por el ordenamiento jurídico”, de acuerdo a este artículo la ATT, para ejecutar sus resoluciones procedentes de un proceso administrativo sancionador, recurre a la vía judicial para ejecutar coactivamente sus resoluciones administrativas sancionadoras una vez vencido el plazo determinado para su cumplimiento.

Este precepto jurídico, nos muestra claramente que existe un riesgo en que no se cumpla con la resolución administrativa sancionadora impuesta por la ATT, si bien, en la vía judicial coactiva se puede aplicar medidas precautorias, la misma puede convertirse únicamente en ilusoria, debido a que dentro del proceso administrativo sancionador a transcurrido un periodo de tiempo para tomar una decisión de sancionar al operador infractor y conminar el cumplimiento de pago de los montos adeudados, tiempo suficiente para que los infractores tomen recaudos de su patrimonio con el fin de no pagar las multas impuestas y los montos económicos adeudados por concepto de pagos de interconexión y facturación y cobranza conjunta, razón por la cual se debe considerar la aplicación de las medidas precautorias cuando se inicia el proceso administrativo sancionador, con el fin de que las multas impuestas por la ATT y los derechos económicos adquiridos por el operador denunciante puedan ser cobrados.

### **3.1.3.3 Ejecución Forzada de Bienes**

El Artículo 53, establece que *“las resoluciones determinativas del ente regulador que contengan montos líquidos y exigibles, constituirán título ejecutivo suficiente y se harán efectivas en sede judicial mediante ejecución forzada de bienes del responsable. A este efecto, la autoridad competente remitirá estas resoluciones al juez o tribunal competente e instará su ejecución con arreglo al procedimiento judicial aplicable, dentro del proceso administrativo”*, en este marco, las resoluciones que emite el ente regulador ATT, dentro del proceso administrativo sancionador por controversias de interconexión entre operadores, por conceptos de deudas económicas de cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta y por multas impuestas por el ente regulador serían resueltas en la vía judicial y no en la vía administrativa; es decir, el ente regulador ATT, en la resolución administrativa sancionadora, determina aplicar una multa económica al operador infractor por infracciones al incumplimiento del contrato de interconexión; asimismo, conmina al operador infractor cumplir con el pago de los montos económicos adeudados. Pese a que este artículo establece que los montos líquidos y exigibles deben ser ejecutados en la vía judicial, la ATT, únicamente solicita se ejecute la multa impuesta y no los montos adeudados al operador denunciante, dejando desamparado al operador de telecomunicaciones afectado, quien debe iniciar una demanda en la vía judicial para hacer prevalecer sus derechos económicos adquiridos de acuerdo a contratos de interconexión suscrito entre operadores, hecho que vulnera derechos y principios establecidos en la normativa vigente del sector de telecomunicaciones.

#### **3.1.3.4 Controversias entre Operadores**

En el Artículo 67, del indicado Decreto Supremo, señala como se debe proceder cuando existe controversias entre operadores; cualquier conflicto en materia de interconexión se tratara de resolver entre operadores, en el caso que no logren ningún entendimiento que ponga fin al conflicto el mismo debe ser sometido a consideración de la ATT, por cualquier de las partes; de acuerdo a la justificación del presente estudio, existe controversias por el no pago de deudas económicas provenientes por conceptos de pagos de cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta, razón por la cual el operador afectado debe presentar su reclamación en forma escrita y fundamentada; la ATT, dentro de los 15 días siguientes de la denuncia podrá adoptar todas las medidas que considere convenientes para solucionar la reclamación, en caso de no solucionarse el conflicto entre partes la ATT, en un plazo máximo de cinco (5) días, se pronunciara formulando cargos contra el operador de telefonía denunciado por infracciones al orden jurídico regulatorio, trasladando la reclamación de los cargos imputados para que el operador de telefonía denunciado conteste acompañando la prueba documental de que intentare valerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación; la ATT, contestado el traslado o vencido el plazo para hacerlo, dispondrá la apertura de un período probatorio, fijando un plazo al efecto que no excederá de treinta (30) días, concluido el período probatorio, la ATT pondrá las actuaciones a disposición de los interesados para que tomen vista del expediente y aleguen sobre lo actuado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, posteriormente la ATT, emitirá la resolución administrativa para resolver la reclamación

declarando fundada o infundada, dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del período probatorio.

La ATT, en la misma resolución administrativa que declare fundada la reclamación, ordenará el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias o contractuales infringidas, a la vez dispone la reparación de las consecuencias de la infracción dentro del marco establecido por el orden jurídico regulatorio e impondrá al responsable la sanción que corresponda.

El Decreto Supremo N° 27172, no establece específicamente la aplicación de medidas precautorias que permita ser efectiva las resoluciones administrativas sancionadoras dentro el proceso administrativo sancionador del sector de telecomunicaciones; toda vez que el indicado Decreto Supremo, no se enmarca a lo señalado a la ley 2341 y a los preceptos constitucionales respecto al tema de estudio, se establece que existe un vacío jurídico y por lo tanto existe la necesidad de modificar dicho reglamento.

#### **3.1.4. Procedimiento administrativo sancionador para resolver controversias entre operadores, establecido en el Decreto Supremo N°27172.**

Con el fin de justificar la necesidad de aplicar medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil, se describe todo el proceso y el tiempo que implica resolver las controversias de montos económicos adeudados entre operadores de telefonía.

#### **3.1.4.1 Reclamación.**

El operador afectado con el no pago de montos económicos por concepto de cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta debe dar a conocer a la ATT, que el operador denunciado no cumplió con la intimación establecido en la Resolución Administrativa Regulatoria, emitida dentro del proceso administrativo, iniciada por concepto de controversias de montos económicos adeudados entre operadores de telefonía; señalando que el operador denunciado no cumplió con el pago de los montos económicos adeudados en el plazo de los noventa (90) días establecidos en la resolución.

#### **3.1.4.2 Avenimiento.**

La ATT, dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la reclamación del operador denunciante, podrá adoptar todas las medidas que considere convenientes para solucionar la reclamación, incluyendo el avenimiento entre partes, dentro del marco establecido por el orden jurídico regulatorio. Solucionada la reclamación, asentará constancia escrita de este hecho.

El avenimiento es una formalidad que busca que las partes involucradas puedan llegar a una solución previa, oportuna y eficiente al conflicto que dio inicio a la reclamación, de no llegar a un acuerdo entre operadores de telefonía, la ATT, admite el reclamo.

### **3.1.4.3 Admisibilidad.**

En caso de no considerar procedente el avenimiento, o de no lograrse el mismo entre las partes, la ATT, en un plazo máximo de cinco (5) días, se pronunciará sobre:

- El rechazo de la reclamación del operador denunciante cuando su denuncia sea infundada o no corresponda a la competencia de la ATT.
- La formulación de cargos contra el operador denunciado por infracción al orden jurídico regulatorio, procediendo la ATT, al inicio del proceso sancionador en contra del operador de telefonía infractor, por la presunta comisión de la infracción, por incumplimiento de pagos de montos económicos por concepto de cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta, emitiendo el auto de cargos.

### **3.1.4.4 Traslado.**

La ATT correrá traslado de la reclamación y de los cargos imputados al Operador de telefonía fija o móvil denunciado para que los conteste y acompañe la prueba documental de descargo, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

### **3.1.4.5 Prueba.**

La ATT, contestado el traslado o vencido el plazo para hacerlo, dispondrá la apertura de un período probatorio cuando exista prueba pertinente y decisiva, fijando un plazo al efecto que no excederá de treinta (30) días.

#### **3.1.4.6 Alegatos.**

La ATT, concluido el período probatorio, pondrá las actuaciones a disposición de los interesados para que tomen vista del expediente y aleguen sobre lo actuado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

#### **3.1.4.7 Resolución.**

La ATT resolverá la reclamación declarándola fundada o infundada: Dentro de los quince (15) días siguientes a la contestación del traslado de la reclamación y de los cargos o de vencido el plazo establecido al efecto, cuando no se hubiera abierto un período de prueba; o Dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del período probatorio; Asimismo la ATT, en la misma resolución que declare fundada la reclamación, ordena el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias o contractuales infringidas, dispone la reparación de las consecuencias de la infracción dentro del marco establecido por el orden jurídico regulatorio e impondrá al responsable la sanción que corresponda.

Tal como se puede observar, el tiempo que transcurre desde el inicio del proceso sancionador, hasta emitir la resolución administrativa sancionadora por la ATT, es de aproximadamente de cien (100) días y tomando en cuenta que en dicha resolución otorga un tiempo de tres (3) meses para que el operador infractor cancele los montos económicos adeudados y más aun tomando en cuenta que previo al iniciar el proceso administrativo sancionador primeramente se le inicia un proceso administrativo, donde la ATT, por los indicios de incumplimiento o transgresión a la norma regulatoria, procede a la intimación

administrativa de cumplimiento, lo cual con lleva otro periodo de tiempo, sumando un total de más de 9 meses que se toma la ATT, para resolver las controversias de montos económicos entre operadores; demostrando con ello que existe un riesgo en la demora del proceso, que puede resultar siendo ilusoria la ejecución de la determinación de la resolución administrativa sancionadora; resultando ser contrario a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 115 de la Constitución Política del Estado, razón por la cual es ineludible la aplicación de medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador.

### **3.1.5. Ley N° 164 de Telecomunicaciones**

Esta Ley fue promulgada el 8 de agosto de 2011, tiene por objeto establecer el régimen general de telecomunicaciones, tecnologías de información, comunicación, servicio postal y el sistema de regulación; garantiza los derechos individuales y colectivos, establecidos en este ordenamiento jurídico; con referencia a la temática planteada de incumplimientos de montos económicos adeudados por concepto de cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta establecida en los contratos de interconexión o adhesión a la Oferta Básica de Interconexión suscrita entre operadores de telefonía fija y móvil; la indicada Ley de telecomunicaciones faculta a la ATT, sancionar de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 92, por infracciones y transgresiones a la ley, contratos y otras normas aplicables al sector de telecomunicaciones. Previo a iniciar un procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al Artículo 94, aplicara en primera instancia a los infractores las sanciones de apercibimiento, secuestro o embargo de equipos

y material, multas e inhabilitación temporal para ejercer las actividades en telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación. El cumplimiento de las sanciones impuestas, no convalida la actividad irregular que dio lugar a la sanción, debiendo el infractor cesar los actos irregulares en el plazo establecido, la aplicación de sanciones no exime al operador o proveedor de servicios de la responsabilidad de cumplimiento de sus obligaciones de pago de los montos adeudados.

Por la infracción de cualquier incumplimiento a la ley la ATT, de acuerdo al artículo 95, en primera instancia le sanciona con apercibimiento que consiste en una llamada de atención escrita, en la cual se señala el hecho ilícito y se conmina a proceder conforme a derecho en el plazo que se fije al efecto, si no cumple el infractor estas determinaciones se le inicia el proceso administrativo sancionador.

Las medidas precautorias, que la ley le faculta aplicar a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes – ATT, están establecidas en el artículo 96, y consiste en el secuestro de equipos, componentes, piezas y materiales a operadores no legales y tiene los siguientes alcances:

- El secuestro como medida precautoria se aplicará en los casos expresamente señalados en el reglamento.
- El secuestro en la vía precautoria o en la de sanción de bienes susceptibles de deterioro, perecimiento, obsolescencia o de difícil o gravosa custodia

podrá ser objeto de venta anticipada en subasta pública dispuesta mediante resolución motivada, de acuerdo a normativa.

- Si el secuestro cautelar importa bienes conforme al inciso anterior, se podrá solicitar sustitución de lo secuestrado, en cuyo caso, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes dispondrá lo que fuere conveniente. Si no mediare solicitud expresa de sustitución, y en caso de no consolidarse el secuestro como sanción, el bien o bienes secuestrados serán devueltos en el valor obtenido de la venta anticipada en subasta pública.
- El secuestro como sanción se aplicará a las infracciones expresamente señaladas en reglamento e importará la pérdida de la propiedad de equipos, componentes, piezas y materiales.
- Por razones de interés social, no se dispondrá el secuestro como sanción si los equipos, componentes, piezas y materiales se encuentren afectados a la prestación de servicios o actividades de telecomunicaciones legalmente concedidos, autorizados u otorgados.
- En todo acto de secuestro, se levantará inventario notariado de los bienes secuestrados en el que conste su naturaleza y estado de conservación.

Dentro este marco regulatorio de telecomunicaciones, se establece que el alcance de la aplicación de medidas precautorias únicamente es de secuestro de equipos, componentes, piezas y materiales para operadores que no cuentan con la licencia de

funcionamiento para prestar servicios de telefonía. La ley no establece la aplicación de medidas cautelares dentro del proceso administrativo sancionador por infracciones a la normativa de telecomunicaciones vigente entre ellas las infracciones por incumplimiento de pagos económicos adeudados por concepto de cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta establecida en contratos de interconexión suscrita entre operadores de telefonía; en ese sentido se establece, que existe inobservancia a la Ley 2341 que establece la aplicación de medidas precautorias que aseguren la eficacia de la resolución administrativa emitida por el ente regulador ATT, demostrando que existe un vacío legal, por lo cual es necesario la modificación de este marco regulatorio que permita establecer con claridad la aplicación de medidas precautorias con el fin de a ser prevalecer derechos y principios establecidos en la constitución política del estado y ley 2341 de procedimiento administrativo y a la vez a ser prevalecer derechos económicos adquiridos de contratos suscritos entre operadores, los cuales son aprobados por el ente regulador ATT, de acuerdo al Artículo 14. parágrafo13 *“Establece que la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, tiene la atribución de Regular, controlar, fiscalizar y autorizar la interconexión de redes de telecomunicaciones de (telefonía fija, móvil y otros) con alcance departamental y nacional, y aprobar las ofertas básicas de interconexión y los acuerdos de interconexión”*, en estos dos últimos documentos se establece que los montos económicos adeudados por cargos de interconexión y servicios de facturación, cobranza conjunta y servicios de apoyo deben ser honrados en tiempos establecidos, al incumplimiento de estos pagos a solicitud del operador que es el afectado, la ATT, intimara su cumplimiento caso contrario le sancionara al operador infractor.

### **3.1.6. Decreto Supremo No. 1391 Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones.**

El 8 de agosto de 2011, se aprueba el reglamento general a la ley N° 164 de telecomunicaciones, la cual reglamenta las actividades del sector de telecomunicaciones, dentro las cuales se encuentra la regulación de las actividades de interconexión, cargos de interconexión, servicios de apoyo para la facturación, cobranza y mecanismos de interconexión la cual establece que la interconexión puede realizarse por adhesión a la oferta básica de interconexión – OBI y mediante contrato entre partes, ambas con la aprobación de la ATT.

El Artículo 147 del indicado Decreto Supremo, establece que cualquier conflicto en materia de interconexión se trate de resolver entre partes, en el caso que no se logre un entendimiento que ponga fin al conflicto, debe ser sometido a consideración de la ATT, por cualquier de las partes, entre las que se encuentra el conflicto de pago por cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta; en el Artículo 149, establece que el operador encargado de la cobranza conjunta debe hacer efectivo los montos recaudados en el plazo de catorce (14) días salvo acuerdo entre partes, normativa que no se cumple a cabalidad por los operadores, razón por la cual los operadores afectados con el fin de cobrar los montos adeudados y no se siga incrementando los montos adeudados de acuerdo al marco normativo, solicita a la ATT, la autorización del corte total de la interconexión de la red del operador deudor; procediendo la ATT a requerir al operador denunciado, su pronunciamiento respecto a la solicitud de autorización de la interrupción de la

interconexión, si el operador acepta que se existe una deuda económica, por dos o más meses continuos, el ente regulador ATT, mediante Resolución Administrativa autoriza la interrupción total de la interconexión de redes, a la vez instruye al operador denunciado, el cumplimiento de todas las obligaciones que motivaron la interrupción de la interconexión autorizada, en el plazo máximo de noventa (90) días calendario computables desde la notificación de la Resolución Administrativa, si vencido este plazo, la empresa denunciada no ha cumplido con sus respectivas obligaciones, la ATT, le inicia un procedimiento administrativo sancionador de acuerdo a lo establecido en el reglamento administrativo aprobado mediante Decreto Supremo N° 27172 y el Decreto Supremo N°4326.

### **3.1.7. Decreto Supremo N° 4326 Reglamento de Infracciones y Sanciones Para el Sector de Telecomunicaciones, Tecnología de Información y Comunicaciones.**

De acuerdo a lo establecido en la Disposición Transitoria Sexta de la Ley N° 164, señala que todos los aspectos que se requieran para la aplicación de la citada Ley, serán reglamentados por el órgano ejecutivo y regulado por la ATT, en ese sentido para dar cumplimiento a la ley y sus reglamentos generales en fecha 07 de Septiembre de 2020 Mediante Decreto Supremo N°4326, se aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones para el Sector de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, en la cual se establece la el régimen de infracciones y sanciones.

En el Artículo 15 de la indicada norma, establece la aplicación las medidas precautorias de secuestro preventivo de equipos, componentes, piezas y materiales cuando

se inicia un proceso sancionador por infracciones cometidas por empresas que prestan servicios de telecomunicaciones. En caso de no consolidarse el secuestro preventivo como sanción mediante resolución sancionatoria, los bienes secuestrados deberán ser devueltos a su propietario dentro de los tres (3) meses siguientes a que dicha resolución haya adquirido firmeza en sede administrativa. En caso de que los bienes secuestrados en la vía precautoria sean susceptibles de deterioro, perecimiento, obsolescencia o de difícil o gravosa custodia, podrán ser objeto de venta anticipada en subasta pública, de acuerdo a procedimiento establecido por la ATT. Los equipos, componentes, piezas y materiales secuestrados en calidad de medida precautoria quedarán bajo custodia de la ATT, o alternativamente ésta podrá designar terceros depositarios para tal efecto, hasta que el secuestro sea determinado como sanción definitiva por resolución sancionatoria firme en sede administrativa.

El Artículo 16, señala que en caso de que los equipos, componentes, piezas y materiales producto de la acción de secuestro sean susceptibles de deterioro, perecimiento, obsolescencia o de difícil o gravosa custodia, podrán ser objeto de subasta pública, de acuerdo a procedimiento establecido por la ATT. En caso de que la subasta prevista en el párrafo precedente sea declarada desierta, los bienes pasarán a ser propiedad de la ATT, y podrán ser dispuestos en el marco de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. En caso de que los equipos, componentes, piezas o materiales secuestrados ya se encuentren en estado de obsolescencia, deterioro, no tengan valor económico en el mercado o estando sujetos a homologación no se encuentren homologados la ATT, dispondrá su destrucción.

En ese sentido, se puede determinar que el alcance de las medidas precautorias establecidas dentro del indicado reglamento de sanciones únicamente está limitado al secuestro de equipos, esta medida se aplicara a los operadores infractores y operadores de telecomunicaciones que no cuentan con licencia de funcionamiento; la indicada norma jurídica no regula la aplicación de medidas preventivas por infracciones de controversias por concepto de montos económicos o por otras infracciones establecidas en la normativa para el sector de telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto y de acuerdo al tema de investigación planteado, los operadores de telefonía fija y móvil en Bolivia, con el fin de a ser prevalecer sus derechos económicos adquiridos por conceptos de cargos de interconexión, servicios de apoyo, facturación y cobranza conjunta establecidos en los contratos de interconexión suscrito entre operadores de telefonía fija y móvil y conforme lo determinado en la Oferta Básica de Interconexión – OBI, donde se establece que los operadores que adeuden por los conceptos referidos precedentemente deben realizar el pago en el plazo de 10 días cuando no existe discrepancias en lo facturado y de existir discrepancias en lo facturado se realizará el pago en un plazo de 20 días calendario previa conciliación de volúmenes de tráfico telefónico. (COTEL LA PAZ SRL., 2012, págs. 22,28 y 30); sin embargo, pese a la normativa regulatoria y a los contratos de interconexión suscritos, los operadores de telefonía incumplen con los pagos que en la mayor parte de los casos son sumas millonarias donde el operador afectado con el fin de a ser prevalecer sus derechos constitucionales y contractuales recurre al ente regulador ATT, para denunciar al operador que incumple los

pagos, razón por la cual solicita la interrupción de la interconexión con el fin de que el operador honre los pagos; procediendo el ente regulador a notificar al operador infractor con el inicio del proceso administrativo en primera instancia donde emite una resolución administrativa, por el incumplimiento a las obligaciones económicas establecidas en los contratos de interconexión y determinando la interrupción de la interconexión entre operadores con el fin de que el operador denunciado de “ *cumplimiento de todas las obligaciones económicas que motivaron la interrupción de la interconexión, en el plazo de 90 días computables desde la notificación en la resolución, debiendo considerarse únicamente los cargos por concepto del servicio de interconexión y cobranza conjunta*” (ATT, 2023, pág. 4), vencido este plazo si el operador denunciado no cumplió con las determinaciones de la resolución administrativa, el operador afectado denuncia ante el ente regulador ATT, entidad que inicia el proceso administrativo sancionador al operador infractor, sancionándole con una multa económica a través de una resolución administrativa que beneficia únicamente al ente regulador y no permite resolver sus pretensiones del operador denunciante en la vía administrativa; lamentablemente, el operador afectado no cuenta con la protección oportuna y efectiva dentro del proceso administrativo instaurado, vulnerando con ello sus derechos contractuales conforme lo establecido en el artículo 115.I. de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia que establece a que “*toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos*”, derechos que estarían siendo vulnerados por la administración estatal, al no contar con mecanismos de coerción, como son la aplicación de las medidas precautorias dentro del proceso

administrativo sancionador que permitiría al operador denunciante cobrar los montos económicos adeudados por concepto de cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta, una vez finalizado el proceso.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1. Conclusiones

De todo lo esgrimido a lo largo del presente trabajo y en función a los objetivos planteados me permito cerrar con las siguientes precisiones del alcance de las medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador dentro del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil en Bolivia.

Las medidas cautelares es un instituto jurídico que se aplica en diversas ramas del derecho; es así, que dentro el ámbito administrativo las medidas cautelares constituyen un mecanismo precautorio que está establecido en la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo de fecha 23 de abril de 2002, que en su artículo 81. parágrafo II, señala que cuando este establecido en el ordenamiento jurídico que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá adoptar medidas preventivas que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera dictarse; bajo este sustento legal se analizó la normativa específica que regula el sector de telecomunicaciones como son: el Decretó Supremo N° 27172 que es el reglamento a la Ley N° 2341, de Procedimiento Administrativo, para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE, la Ley N° 164 de Telecomunicaciones, el Decreto Supremo N° 1391 Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones, el Decreto Supremo N° 4326, Reglamento de Infracciones y Sanciones para el Sector de Telecomunicaciones, Tecnología de Información y Comunicaciones; estableciendo que el

alcance de la aplicación de medidas precautorias únicamente se regula de forma concreta, al secuestro de equipos, componentes piezas y materiales, por infracciones cometidas por prestar servicios de redes de telecomunicaciones sin contar con la correspondiente licencia o autorización de la ATT, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos jurídicos donde se establece con precisión la aplicación de medidas cautelares con el fin de a ser respetar derechos

Asimismo, se establece que la ATT, dentro del marco normativo específico que regula el procesos administrativo sancionador iniciado por infracciones de interconexión dentro las cuales se encuentra las infracciones de deudas económicas por concepto de facturación y cobranza conjunta y cargos de interconexión no establece la aplicación de medidas precautorias; en ese sentido, la no aplicación de estas medidas con lleva un riesgo a que la decisión que se tome en la resolución administrativa sancionadora, para que el operador infractor cumpla con el pago de los montos adeudados se convierta únicamente en ilusoria, debido al tiempo que conlleva el proceso y el operador denunciado puede llegar a modificar su patrimonio con el fin de no pagar lo adeudado; más aun tomando en cuenta que en la misma resolución la ATT, sanciona al operador infractor con una multa económica y si no paga esta multa en el tiempo establecido, se procede al cobro coactivo en la vía judicial únicamente de los montos por sanciones y no de los montos económicos demandados por los operadores afectados, dejándolos desamparados y vulnerando con ello el Art. 115.I de la Constitución Política del Estado, que señala a que toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus

derechos e intereses legítimos; asimismo, estaría vulnerando principios generales de la actividad administrativa como son los principios de auto tutela, sometimiento pleno a la ley, imparcialidad, jerarquía normativa y eficacia, mismos que están establecidos en la Ley 2341, debiendo sujetarse la normativa de las actividades del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil a lo establecido en la Constitución Política del Estado y las leyes.

Por otra parte, se establece que la ATT, autoriza los contratos de interconexión entre operadores, razón por la cual está obligada en la vía administrativa a ser respetar el pago de los montos económicos adeudados; sin embargo, dicha entidad dentro del marco jurídico específico no establece la aplicación de medidas precautorias dentro del proceso administrativo sancionador del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil, por infracciones de incumplimiento de montos económicos como son los pagos de cargos de interconexión y facturación y cobranza conjunta, situación que impide al ente regulador a ser respetar derechos económicos adquiridos contractualmente por los operadores, determinando con ello que existe un vacío jurídico.

#### **4.2. Recomendaciones**

Habiendo concluido que dentro del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y móvil en Bolivia, no se aplica medidas precautorias dentro del procedimiento administrativo sancionador iniciado por infracciones de deudas económicas por concepto de facturación, cobranza conjunta y cargos de interconexión; asimismo haber llegado a la conclusión de que la no aplicación de estas medidas vulneran derechos del administrado

establecidos en la Constitución Política del Estado y el marco jurídico específico para este sector; con el propósito de corregir esta transgresión se recomienda modificar la normativa específica del sector de telecomunicaciones en la cual se debe establecer la aplicación de las medidas precautorias, instituto jurídico que permitirá que la resolución administrativa sancionadora emitida dentro del procedimiento administrativo sancionador sea efectiva y a la vez incentive al cumplimiento de pagos de deudas económicas establecidos en los contratos de interconexión; en ese sentido, tomando en cuenta que en la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo, establece que cuando este establecido en las normas que regulen los procedimientos sancionadores particulares se podrá proceder mediante resolución motivada a la adopción de medidas preventivas que asegure la eficacia de la resolución final que pudiera dictarse y a la vez tomando en cuenta la doctrina descrita que señala que no solo deben aplicarse estas medidas en el Derecho Penal y Derecho Civil, sino que también debe aplicarse en el Derecho Administrativo, se recomienda:

- Modificar todo el marco regulatorio específico del sector de telecomunicaciones, donde se debe considerar la aplicación de medidas precautorias de procedencia civil en cualquier etapa del proceso administrativo sancionador, donde el ente regulador ATT, cuente con una amplia disponibilidad de medidas cautelares necesarias para asegurar la eficacia de la resolución administrativa sancionadora.
- La base del marco jurídico para fijar la aplicación de las medidas precautorias dentro del sector de telecomunicaciones de telefonía fija y

móvil debe estar sustentado y estrechamente relacionado con la Constitución Política del Estado y las leyes, con el fin de que no contradigan las mismas.

- Se debe identificar y aplicar el sustento legal y doctrinario que fue invocado en este trabajo, para fijar o modificar la aplicación de medidas precautorias dentro la norma jurídica del proceso administrativo sancionador del sector de telecomunicaciones.
- Considerando que la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo data de más de dos (2) décadas y que en la misma simplemente se establece el procedimiento administrativo y el procedimiento administrativo sancionador y no establece normas que regulen el procedimiento administrativo trilateral y el procedimiento administrativo trilateral sancionador enunciados en el fundamento teórico de la presente memoria laboral, se recomienda modificar e incorporar en la indicada ley estos nuevos procedimientos donde se debe considerar la aplicación de medidas cautelares a fin de asegurar una eficiente tutela de los derechos del administrado y asegurar la eficacia de las resoluciones administrativas emitidas por la autoridad competente; asimismo, se recomienda reformar y adecuar la Ley 2341, conforme la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

## GLOSARIO DE PALABRAS, DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

**Cargos de Interconexión.-** Los cargos de Interconexión se refiere al costo del uso de la parte de la red necesaria para realizar la interconexión y serán cobrados en función del uso del servicio, son aplicados con fraccionamiento al segundo y por tiempo efectivo de comunicación.

**Contrato de Interconexión.** - Acuerdo de interconexión negociado y definido entre partes, con la aprobación de la ATT, mediante contrato entre partes.

**Coubicación.** - Es la disponibilidad de espacios físicos, condiciones técnicas de seguridad que un operador de telecomunicaciones ofrece a otros, para la instalación física de sus equipos.

**Ente Regulador.-** Es la institución del Estado responsable de regular y normar todo lo relacionado con telecomunicaciones y servicio postal.

**Interconexión.-** Es el servicio previsto entre operadores que permite la conexión de dos o mas redes públicas de telecomunicaciones, posibilitando el intercambio de trafico de comunicaciones electrónicas, de manera que todos las usuarias y usuarios de dichas redes puedan comunicarse.

**Oferta Básica de Interconexión.** - Es el detalle de nodos de interconexión con sus elementos mínimos de orden técnico, económico, comercial, jurídico y administrativo,

servicios de apoyo y elementos de red que un operador de red pública ofrece para la interconexión.

**Operadores de telecomunicaciones.** - Son empresas encargadas de distribuir y comercializar productos relacionados con telefonía, entretenimiento y telecomunicaciones. Algunas poseen una infraestructura y redes propias, mientras otras trabajan con la capacidad operativa de una empresa distinta.

**Servicios de Apoyo.** - Son elementos de apoyo que los operadores están obligados a proveer mínimamente dentro del alcance de sus autorizaciones y contratos, dentro los cuales se encuentran los servicios de facturación, cobranza y corte que les soliciten los proveedores de servicios que utilicen el mismo acceso.

## **ABREVIATURAS**

OBI.- Oferta básica de Interconexión.

ATT.- Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte.

SIRESE.- Sistema de Regulación Sectorial.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ATT. (7 de junio de 2023). Resolucion Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RAR-TL LP 302/2023. La Paz, Bolivia.

Bacre, A. (2008). *Medidas Cautelares*. Buenos Aires: Ediciones La Roca.

Balderrama Pérez, E., Santiago Salame, F., & Bustillo Ayala, S. (s.f.). *Principios del Derecho Administrativo* (Vol. Primera Edicion). La Paz, Bolivia: Weinberg.

Cardona Herrera, A. (2016). *El Proceso Cautelar en el Codigo Procesal Civil*. La Paz: Ideas.

COTEL LA PAZ SRL. (16 de Marzo de 2012). OFERTA BASICA DE INTERCONEXION. La Paz, Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia, Tribunal Supremo de Justicia. (18 de septiembre de 2013). Auto Supremo 473/2013. Bolivia.

Gomez Apac, H., & Granados Mandujano, M. (2015). Teoria General de las Medidas Cautelares y su Aplicación en el Derecho Administrativo. *PRAECEPTUM*, 33-84.

Guzman Napurí, C. (2011). *Tratado de la Administración Publica y del Procedimiento Administrativo*. Lima: Caballero Bustamante.

Marcheco Acuña, B. (Junio de 2017). *La tutela cautelar en los procesos contra la administración pública en Ecuador*. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v30n1/art11.pdf>

Podetti, R. (1955). *Derecho Procsal Civil, Comercial y Laboral- Tratado de Las Medidas Cautelares*. Buenos Aires: Ediar.

Sagrera, L. V. (2017). *Gabilex- Revista del Gabinete Juridico de Castilla de la Mancha*. Obtenido de Las Medidas Precautorias en el Procedimiento Administrativo Ambiental: [https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/articulo\\_individual\\_laura\\_viviana.pdf](https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/articulo_individual_laura_viviana.pdf)

Saldaña Barrera, E. E. (2010). Medidas Cautelares en el Procedimiento Administrativo Peruano. *Revista de Derecho Administrativo PUCP*, 177-184. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13712/14336>

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2 de Agosto de 2010). Sentencia Constitucional 0797/2010-R. Sucre, Bolivia.

Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia. (19 de febrero de 2009). Auto Supremo 58/2009. Sucre, Bolivia.

ok