



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°

084

La Paz,

09 MAR. 2018

**VISTOS:** El recurso jerárquico interpuesto por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A. – AMASZONAS S.A., en contra de la Resolución Administrativa C.F.S. N° 063 de 20 de noviembre de 2017, emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil - DGAC.

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

1. Mediante Auto Inicial de Formulación de Cargos de 27 de julio de 2017, notificado el día 31 de ese mes y año, la Dirección General de Aeronáutica Civil resolvió formular cargos contra AMASZONAS S.A., por indicios de vulneración: **i)** Al numeral 22 del Artículo 13 del Reglamento de Faltas y Sanciones de la DGAC en concordancia con el Inciso f) del Artículo 42 de la Ley N°2902 y la RAB 119.295, por no inscribir los contratos establecidos por ley en el Registro Aeronáutico Nacional; **ii)** Al numeral 21 del Artículo 13 del citado Reglamento, por alterar o modificar su denominación comercial, sin el conocimiento de la Autoridad Aeronáutica; y **iii)** Al numeral 16 del Artículo 14 del referido Reglamento, por efectuar cesiones y/o transferencias del permiso de operación que le fuera otorgado, independiente de la anulación del permiso; abriendo término de prueba de 15 días hábiles a partir de su notificación a objeto de que pueda presentar las pruebas de descargo que vea por conveniente (fojas 38 a 41).
2. A través de memorial presentado el 22 de agosto de 2017, Luis Sergio de Urioste Limarino en representación de AMASZONAS S.A., contestó al Auto Inicial de Formulación de Cargos de 27 de julio de 2017, adjuntando documentación de descargo (fojas 53 a 57).
3. Por Auto de 6 de septiembre de 2017 se dispuso la Clausura del término de Prueba (fojas 76).
4. Mediante memorial presentado el 8 de septiembre Luis Sergio de Urioste Limarino en representación de AMASZONAS S.A., solicitó la nulidad del proceso por haberse afectado el derecho al debido proceso al haber dispuesto la Clausura del término de prueba antes del plazo establecido (fojas 78 a 81).
5. A través de Resolución Administrativa C.F.S. N° 051 de 11 de septiembre de 2017, la Dirección General de Aeronáutica Civil aceptó la nulidad presentada por Luis Sergio de Urioste Limarino en representación de AMASZONAS S.A., revocando el Auto de 6 de septiembre de 2017 (fojas 83 a 84).
6. El 3 de octubre de 2017, la Dirección General de Aeronáutica Civil dictó la Resolución Administrativa C.F.S. N° 055 que resolvió: **i)** Sancionar a AMASZONAS S.A. con 35.000 DEG por la comisión de la falta descrita en el artículo 13 numerales 21 y 22 del Reglamento de Faltas y Sanciones de la DGAC, por alterar o modificar su denominación comercial, sin el conocimiento de la Autoridad Aeronáutica; **ii)** Establecer la inexistencia de la comisión de la falta descrita en el Artículo 14 numeral 16 del referido Reglamento, por efectuar cesiones y/o transferencias del permiso de operación que le fuera otorgado; **iii)** Declarar improbadas las nulidades impetradas; tal determinación fue asumida en consideración a los siguientes fundamentos (fojas 120 a 142):
  - i) Mediante Resolución Administrativa N° 009 de 11 de enero de 2017 el Director Ejecutivo a.i. de la DGAC designó a los Directores de Seguridad Operacional, Jurídico, Transporte Aéreo, Navegación Aérea y Registro Aeronáutico Nacional como miembros permanentes de la Comisión de Faltas y Sanciones para la gestión 2017, lo cual aclara que al inicio de la gestión y para todo el año se designa a los miembros de la Comisión de Faltas y Sanciones, no para cada caso investigado y el procedimiento no prevé que se deba acompañar al Auto Inicial de Formulación de Cargos los memorándums de designación como tampoco la referida resolución.

Con referencia a que se estuviera usurpando funciones, se aclara al operador que el artículo 37 del Reglamento de Faltas y Sanciones establece que la Comisión es la autoridad legal competente y estará conformada por un representante de las siguientes áreas: legal, técnica y



transporte aéreo siendo las direcciones de Navegación Aérea y del Registro Aeronáutico Nacional, Direcciones Sustantivas Técnicas que forman parte de la estructura orgánica de la DGAC por lo que no son direcciones ajenas a la misma y son netamente técnicas por lo que se cumple con la representación de todas las áreas técnicas de la DGAC dentro de la Comisión de Faltas y Sanciones, por lo que no se aceptan como válidos los argumentos de nulidad de usurpar funciones vertidos por el recurrente.

ii) La DGAC tiene la obligación de asegurar el derecho a la defensa y garantizar el debido proceso, para lo cual se inició el proceso notificando al administrado con el Auto Inicial de Formulación de Cargos "Caso 021/2017 C.F.S" abriendo término de prueba de 15 días; el cual fue prorrogado por 10 días; el citado Auto en la relación de hechos establece que habría la concurrencia de varias supuestas vulneraciones a la Reglamentación Aeronáutica Boliviana, lo que permite constatar que se garantizó el derecho a defensa. El administrado no puede pretender que el contenido de los Informes Técnicos que dieron origen al proceso sancionador constituyan un adelantamiento de criterio. El contenido de tales Informes fue incorporado como antecedentes del proceso sancionador iniciado.

iii) La RAB 121.510 Requerimientos de aviones: Generalidades establece en su inciso c) que "El explotador puede operar un avión arrendado que esté registrado en un Estado extranjero contratante del Convenio sobre Aviación Civil Internacional; si: (1) lleva a bordo un certificado de aeronavegabilidad emitido por el Estado de matrícula y satisface los requisitos de registro e identificación de ese Estado; (2) es de un diseño de tipo, el cual está aprobado bajo un certificado de tipo de un Estado contratante emitido o reconocido de acuerdo con el RAB 21. (3) es operado por personal aeronáutico contratado por el explotador; y (4) el explotador registra una copia del contrato de arrendamiento o fletamento ante su AAC."

El Artículo 79 de la Ley Nº 2902 establece que "El contrato de fletamento deberá constar por escrito y sus formalidades se rigen por la Ley del lugar de su celebración. El contrato podrá ser elevado a escritura pública para ser inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional. En el contrato de fletamento a tiempo, cuando el período de ejecución del contrato exceda de la duración pactada sin que medie culpa del fletante, el fletador estará obligado a pagar a aquél un precio proporcional adicional al que fuese estipulado, sin perjuicio del pago de las indemnizaciones correspondientes". En otros términos el contrato de Fletamento podrá ser elevado a escritura pública o no pero deberá ser inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional. Por su parte la legislación Uruguaya de igual modo es específica e imperante en cuanto a la obligación del registro. La legislación nacional e internacional mencionadas determinan las formalidades que deberá reunir un contrato de este tipo para la inscripción en el Registro Aeronáutico Nacional, careciendo de sustento legal el argumento respecto a que los contratos de fletamento no son susceptibles de registro.

iv) La copia simple del Contrato presentada, no corresponde al caso porque indica "Contrato de Fletamento entre Cristalux S.A. (AMAZONAS URUGUAY) en calidad de Fletador y Compañía de Servicios de Transporte Aéreo AMAZONAS S.A. en calidad de Fletante". El control de la seguridad operacional sólo es posible si los contratos son presentados ante la DGAC antes de la realización de la operación. En el caso no se tiene certeza de que el contrato presentado en fotocopia simple haya sido suscrito con anterioridad a la operación.

v) La oponibilidad que para efectos respecto a terceros tendrán los contratos relacionados al ámbito aeronáutico, solo se adquiere con la inscripción de los mismos ante el Registro Aeronáutico Nacional. Queda comprobada la obligación de registrar el contrato por el cual se hubieran embarcado pasajeros suyos en una aeronave diferente a las que tiene registradas en sus "OPSPECS" (sic).

vi) De acuerdo al reporte del sistema NEMESIS (Adjunto 2), del Informe Técnico DTA-0977 HR-19659/2017, se establece que para el cobro de tasa aeroportuaria AMAZONAS S.A. alteró su denominación comercial al realizar el pago de la mencionada tasa presentándose como Cristalux S.A. tal es así que en la identificación del nombre registra a CRISTALUX, pero en la casilla de tipo de vuelo se lo identifica como vuelo Regular con la letra "R", confusión intencional, a objeto de salvar observaciones e imposibilidades de CRISTALUX quien no contaba con una autorización para el día 29 de junio de 2017, lo cual se hace más evidente cuando los pases abordo declaran Z8749 correspondiente a un vuelo regular de AMAZONAS, no obstante, el





plan de vuelo es presentado a favor de CRISTALUX, por el despachador de AMASZONAS, realizándose un concurso de actos y declaraciones simuladas, insertadas en la argumentación presentada por AMASZONAS S.A. respecto a que existe un contrato de fletamento en virtud del cual se establece que estará a cargo de AMASZONAS S.A. los "Gastos de apoyo y despacho en tierra, uso de GDS y otros"; eso es incorrecto porque bajo responsabilidad del propio operador el contrato no se hizo conocer a la DGAC.

vii) No siendo el contrato oponible a terceros, las previsiones que contiene tampoco lo son, es decir las cláusulas respecto a quien era responsable de los "Gastos de apoyo y despacho en tierra, uso de GDS y otros" no tienen efecto respecto al Administrador Aeropuerto, Autoridad de Regulación Sectorial, pasajeros, Autoridad Impositiva y la DGAC. Por tal razón esta inoponibilidad causa que ningún argumento vertido por el operador AMASZONAS en virtud de dicho contrato pueda ser considerado al efecto del presente caso, correspondiendo rechazar el argumento del procesado. El contrato no tiene relación con el tenor del documento señalado además de no contener estipulado el lugar de suscripción, así como en la cláusula tercera y otras partes del contrato se menciona otro modelo de aeronave CRJ-100 correspondiendo CRJ-200, por otra parte, CRISTALUX estaría formalmente impedido de cumplir el contrato toda vez que su autorización de ingreso y salida venció el 28 de junio de 2017; finalmente la Autorización de Ingreso DGAC/ING/328/2017 de 26 de junio de 2017, no evidencia referencia al cumplimiento a contrato de Fletamento alguno.

viii) Sobre la presunta comisión del artículo 14 numeral 16 del Reglamento de Faltas y Sanciones conforme al análisis de los hechos y de los antecedentes, se puede establecer que no se configuró una transferencia o cesión del permiso de operación.

7. Mediante memorial de 24 de mayo de 2017, Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de AMASZONAS S.A., interpuso recurso de revocatoria contra la Resolución Sancionatoria ATT-DJ-RA S-TR LP 65/2017, argumentando lo siguiente (fojas 582 a 574):

i) La designación de los Directores como miembros de la Comisión de Faltas y Sanciones es un acto administrativo general, por lo que debió ser publicado para producir efectos, por otra parte, la DGAC señala que las Direcciones de Navegación Aérea y de Registro Aeronáutico Nacional son direcciones sustantivas que forman parte de la estructura orgánica de la DGAC, aspecto que se reconoce, lo que no se acepta es que se quiera justificar que la Dirección de Navegación Aérea así como la de Registro Aeronáutico Nacional sean parte de la comisión, la DGAC señala que estas dos direcciones son netamente técnicas, por lo tanto ya estarían representadas por la Dirección de Seguridad Operacional, el artículo 37 del Reglamento de Faltas y Sanciones es claro: estará conformada por un representante de las siguientes áreas: legal, técnica y transporte aéreo, si la DGAC respalda que estas dos direcciones son técnicas, entonces la firma del Director de Seguridad Operacional es suficiente, queda demostrado que estos no tienen competencia para conocer ni resolver el caso. Por otro lado, la Resolución Administrativa N° 55 de 3 de octubre de 2017 es firmada por el Director Ejecutivo a.i. de la DGAC, cuando deberían firmar también los miembros de la Comisión de Faltas y Sanciones; por lo que se causó la nulidad de tal Resolución al existir usurpación de funciones.

ii) El prejuzgamiento que emitió la DGAC, no se relaciona a la imposición de sanciones en base a un conducto regular que se cumplió y es eficaz, sino a la vulneración de las pruebas de descargo, así como en la búsqueda de la verdad material para que se den las condiciones propicias de un proceso justo con la apreciación de la prueba, si la DGAC hubiese aplicado las reglas que implican un debido proceso, hubiera determinado la existencia de faltas.

iii) En el punto 4 de la "RA N°044" (sic) se establece que existiría un informe CFS-055/2017 HR 28834/2017 "Caso 021/2017" de 3 de octubre de 2017 que concluye que las actuaciones del recurrente se adecuan a la comisión de faltas y sanciones; no se tiene conocimiento de la existencia de dicho informe y al tratarse de un acto administrativo este debe ser notificado o publicado, por tanto, no se tiene conocimiento del contenido por cual se establece la existencia de la falta, ya que no está transcrito en la "RA N°055" vulnerando el derecho a la defensa.

iv) No se entiende la razón para confundir las operaciones de Cristalux S.A. con las de Amazonas S.A. ambas son independientes y realizan sus actividades dentro del marco de lo establecido por la Ley. En cuyo marco realiza actividades contractuales con Cristalux S.A., el que





la DGAC no pueda distinguir entre ambas genera un agravio.

La Resolución Administrativa N° 055 establece que Cristalux S.A. no contaba con autorización para el 29 de junio de 2017; como AMASZONAS S.A. no corresponde probar o no ese aspecto inherente a otra empresa; para la suscripción de cualquier contrato se realiza un análisis de los elementos que inciden en el mismo, en ese entendido, Cristalux S.A. presentó la autorización de una serie de vuelos no regulares con un periodo de anticipación de 48 horas para realizar vuelos comprendidos desde el 22 a 28 de junio de 2017, con 48 horas adicionales de validez y vigencia.

v) A través del informe técnico DTA-0977 HR-19659/2017 se establece que AMASZONAS S.A. se habría presentado ante los pasajeros bajo la denominación de Cristalux S.A., además de haberse presentado supuestamente como Cristalux S.A. al presentar el plan de vuelo. No obstante, cursa en archivos de la DGAC el contrato de fletamento que se suscribió en aquella fecha, el cual dispone claramente que estarán a cargo de AMASZONAS S.A.: "Gastos de apoyo y despacho en tierra, uso de GDS y otros a cargo del "FLETADOR". El despacho de vuelos y demás temas operativos lo realizará el "FLETADOR", desvirtuándose la supuesta comisión de la falta relativa a alterar o modificar el nombre comercial de AMASZONAS S.A.

vi) Se presentó un plan de vuelo con el designador AUZ 749, evocando al explotador de servicios aéreos Cristalux S.A.; sin embargo, no está en discusión que lo haya presentado un funcionario de AMASZONAS S.A. no hace al fondo del asunto, ya que en ninguna parte se establece que un funcionario de la misma empresa deba presentar el plan de vuelo si se realiza bajo el ámbito del cumplimiento de un contrato de fletamento, más aún si en el contrato se dispone que AMASZONAS S.A. se hará cargo del despacho en tierra. Para poder cumplir con este aspecto, Cristalux S.A. firmó con Amaszonas S.A. un contrato de fletamento por la aeronave con matrícula CX-SDU y recíprocamente Amaszonas tenía las siguientes obligaciones: Chequeo y generación de manifiesto de pasajeros; uso de sistema GDS AMASZONAS; emisión de pases a bordo; gestión de salas de embarque de pasajeros; gestión de información al usuario; embarque de pasajeros en las aeronaves; transporte de pasajeros a posición lejana de aeronave en plataforma y control de equipajes y handling en general.

vii) La interpretación que realiza la DGAC respecto a la RAB 121.510 es incorrecta. La norma refiere que para poder operar un avión arrendado registrado en un Estado extranjero debe registrar una copia del contrato de fletamento o arrendamiento ante su AAC, ello va dirigido a aviones que no son de propiedad del operador extranjero, sino que están en calidad de arrendamiento. No es entendible desde ningún punto de vista que la DGAC señale que el contrato de fletamento debió ser registrado y rechace los argumentos. Lo que la RAB manda es que si AMASZONAS S.A. como explotador boliviano, quisiera operar un avión arrendado en un Estado extranjero contratante de la OACI, se debe inscribir ese contrato ante la AAC. El 29 de junio Cristalux S.A. operó su propia aeronave y AMASZONAS S.A. no tuvo incidencia alguna ni operó aeronave extranjera.

viii) La referencia a la normativa uruguaya es errónea ya que no se puede aplicar análogamente prerrogativas jurídicas extranjeras dentro de la jurisdicción boliviana.

ix) Respecto al artículo 79 de la Ley N° 2902, la DGAC realiza una interpretación con la que pretende justificar su accionar, señalando que la facultad conferida está en poder elevar a instrumento público o no los contratos de fletamento, más no así su inscripción que es supuestamente obligatoria, actitud dolosa para justificar la imposición de cargos que no corresponden. La norma va dirigida a que los contratos de fletamento podrán ser elevados a instrumento público para su registro, si no se los eleva a tal calidad pues no compete realizar el registro; más esa no es causal para el desconocimiento del mismo. Se señala en la RA N° 055 que el contrato por no sustentarse en un registro "no sería oponible a terceros." Dada la naturaleza y el tratamiento de los contratos de fletamento en Bolivia, este genera obligaciones desde el momento de su firma. No es entendible que con una Resolución Administrativa se quiera deshacer toda la teoría de formulación de los contratos. Al generar la firma del contrato de fletamento efectos jurídicos, este si es oponible a terceros siempre y cuando exista un tercero con algún interés de cualquier índole para con el objeto del contrato.

x) Los Gastos de apoyo y despacho de tierra, uso de GDS y otros tienen un asidero legal perfectamente constituido y que genera efectos jurídicos; se hace referencia al artículo 42 de la





Ley N° 2902, en el cual la DGAC obvia el inciso f) que señala: "en el registro público de aeronaves se inscribirán: f) los contratos de utilización de aeronaves, cuando corresponda." La norma es clara en cuanto a la modificación de la situación jurídica de aeronaves, mas no cabe insertar en estos los contratos de fletamento.

**xi)** Los incisos l) y h) del artículo 9 de la Ley N° 2902 establecen respecto a la locación de aeronaves: "Es aquel por el cual una parte llamada locador se obliga a transferir a otra llamada locatario, el derecho de uso y goce de una aeronave determinada, con tripulación o sin ella durante un cierto tiempo, por uno o más vuelos o por una distancia a recorrer, para ser utilizada en una actividad específicamente aeronáutica obligándose la otra parte a pagar un precio." Por su parte, la Ley N° 2902 define a los contratos de fletamento como: aquel por el cual una parte llamada fletante pone a disposición de otra llamada fletador, mediante un precio, el uso de la capacidad total o parcial de una aeronave, para uno o más viajes o durante un plazo determinado, con objeto de realizar una actividad aeronáutica específica, manteniendo el fletante, el control sobre la tripulación y la conducción técnica de la aeronave.

**xii)** En el Auto Inicial de Formulación de Cargos se establece que se formulan los mismos por no inscribir contratos establecidos en la Ley y toda la fundamentación hace referencia contratos de locación o arrendamiento. AMASZONAS S.A. no ha suscrito contratos de locación o arrendamiento con Cristalux S.A.

**xiii)** El artículo 79 de La Ley N° 2902 establece: "El contrato de fletamento deberá constar por escrito y sus formalidades se rigen por la Ley del lugar de su celebración. El contrato podrá ser elevado a escritura pública para ser inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional." Nótese el sentido de la palabra "podrá". Hay una facultad que se le otorga al fletante o fletador, para la inscripción o no del contrato de fletamento. Es clara la diferencia con el artículo 75 de la Ley N° 2902 que establece: "La locación de aeronaves produce la transferencia de carácter de explotador del locador al locatario. El contrato deberá constar por escrito en un instrumento público o privado legalmente reconocido por autoridad competente y en su caso legalizado ante la autoridad Consular boliviana, debiendo ser inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional."

**8.** El 20 de noviembre de 2017, la Dirección General de Aeronáutica Civil dictó la Resolución Administrativa C.F.S. N° 063 que resolvió "Confirmar" en todas sus partes la Resolución Administrativa C.F.S. N° 055 de 3 de octubre de 2017, expresando los siguientes fundamentos (fojas 166 a 180):

**i)** Respecto a la posesión supuestamente ilegal a Directores que no deben ser parte de la Comisión; es decir, los Directores de Navegación Aérea y del Registro Aeronáutico Nacional que para el caso no tendrían competencia; el artículo 37 del Reglamento de Faltas y Sanciones de la DGAC establece que la Comisión estará conformada por un representante de las áreas Legal, Técnica y Transporte Aéreo siendo las Direcciones de Navegación Aérea y del Registro Aeronáutico Nacional, Direcciones Sustantivas Técnicas, cumpliendo con lo establecido.

**ii)** De acuerdo a la "normativa básica" quien tiene la atribución privativa de aprobar, definir e implementar la Estructura Organizacional, es la Máxima Autoridad Ejecutiva, en razón de lo cual se explicó que la conformación de la Comisión es un aspecto de administración interna, no teniendo porqué estar sujeta a consideración del operador aéreo. La conformación de la Comisión de Faltas y Sanciones dispuesta por el artículo 37 del Reglamento de Faltas y Sanciones de la DGAC es de conocimiento general, se cumplió con el principio de publicidad al estar a disposición y conocimiento público el mencionado Reglamento en la página web oficial de la DGAC. La imposición de sanciones es de "competencia exclusiva de la DGAC" y no así de la Comisión de Faltas y Sanciones.

**iii)** Con referencia al supuesto prejuzgamiento que tendría la DGAC, este argumento es una apreciación subjetiva de AMASZONAS S.A. ya que la DGAC apertura proceso administrativo sancionador, realiza y tramita todas las etapas procesales, la Comisión de Faltas y Sanciones, realiza un análisis de las pruebas de cargo y de descargo llegando a recomendar al Director Ejecutivo se imponga una sanción a AMASZONAS S.A. por adecuar su conducta a faltas descritas en el Reglamento de Faltas y Sanciones, todo esto dentro de un proceso administrativo sancionador, que como se dijo precedentemente, nació de informes técnicos, producto de la atribución de la Fiscalización, los cuales, se encuentran citados en el Auto de Inicio, de igual



forma, la parte técnica emitió su valoración legal a los descargos presentados por el procesado.

iv) La Resolución Administrativa CFS N° 055, de 3 de octubre de 2017, en su parte considerativa y valorativa dio respuesta a cada uno de los argumentos y puntos que fueron manifestados por AMASZONAS en su respuesta de 22 de agosto de 2017 y complementación a la respuesta de 8 de septiembre de 2017, por lo que el argumento de que la DGAC no respondió a las solicitudes de nulidad no son ciertas. Sobre el hecho de que no se hubiese notificado al procesado con todos los actuados del proceso; el expediente es público y no existe ninguna restricción para su revisión, la normativa no prevé que los informes sean corridos en traslado.

v) Al respecto es el recurrente quien menciona reiterativamente que se suscribió un contrato y sobre el particular la DGAC manifiesta que: El Informe DRAN-2182/2017 HR3341012017, de 17 de noviembre de 2017, emitido por la Directora del Registro Aeronáutico Nacional señala que: "Primeramente, es importante mencionar que el Estado donde se encuentra matriculada una aeronave es quien regula, controla y fiscaliza las operaciones de la misma; en este entendido los contratos de utilización de aeronaves, incluido el contrato de fletamento, de las aeronaves que ostenten marcas de nacionalidad y matrícula boliviana deben inscribirse en el Registro Aeronáutico Nacional; todo ello con el objeto de velar que la aeronave boliviana cumpla con las normas inherentes a la seguridad operacional. Si bien los contratos de fletamento se perfeccionan con la sola firma de las partes contratantes, solamente con la inscripción podrán surtir efectos frente a terceros; según lo establecido por el principio registral de oponibilidad además de informar sobre la situación jurídica del bien inscrito, permite que terceros a través del efecto *erga omnes* respeten los derechos inscritos."

El citado Informe establece que: "Primeramente, es importante mencionar que el Estado donde se encuentra matriculada una aeronave es quien regula, controla y fiscaliza las operaciones de la misma; en este entendido los contratos de utilización de aeronaves, incluido el contrato de fletamento, de las aeronaves que ostenten marcas de nacionalidad y matrícula boliviana deben inscribirse en el Registro Aeronáutico Nacional; todo ello con el objeto de velar que la aeronave boliviana cumpla con las normas inherentes a la seguridad operacional. Por lo cual el argumento de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A. que plantea que es irrisorio registrar contratos de fletamento de aeronaves que son propiedad de operadores bolivianos, no es válido porque el Estado es quien tiene facultad para ejercer la vigilancia de la seguridad operacional y en este sentido, fue redactada la norma contenida en la RAB 121."

vi) La referencia a la legislación uruguaya se realizó sólo para establecer la similitud entre la normativa nacional y la uruguaya.

vii) Cristalux S.A. estaba impedida de cumplir el contrato ya que su autorización de ingreso y salida venció el 28 de junio de 2017. La Autorización de Ingreso DGAC/ING/328/2017 evidencia en su parte "Objeto de Vuelo" (Transporte de Pasajeros (Charter) y/o Carga (Ruta Mvd-Asu-Vvi-Asu-Mvd) no haciendo referencia al cumplimiento contrato de Fletamento alguno. El administrado pretende desviar la atención de la verdad material de los hechos, ya que a la fecha no presentó documento que pruebe que la operación efectuada el 29 de junio de 2017 se realizó bajo un contrato de fletamento que asevera haber suscrito con Cristalux S.A. y que el mismo haya sido registrado conforme a lo regulado por la Ley de Aeronáutica Civil.

viii) El término "podrá" inserto en el Artículo 79 de la Ley N° 2902 hace referencia a la potestad de elevar a escritura pública o no, el contrato otorgado mediante documento privado; no puede considerarse que dicho término involucra al registro del contrato, el cual es de carácter obligatorio; sobre todo si se toma en cuenta que el Artículo 42 dispone que en el Registro Público de Aeronaves se deben inscribir los contratos de utilización de aeronaves, cuando corresponda; así como cualquier hecho o acto jurídico que pueda alterar o modificar la situación jurídica de la aeronave y por lo tanto, los contratos de fletamento suscritos por explotadores aéreos bolivianos, deben ser debidamente registrados, sobre todo cuando el fletamento de aeronaves tiene como finalidad la prestación del servicio de transporte aéreo comercial.

9. El 6 de octubre de 2017, Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de AMASZONAS S.A., interpuso recurso jerárquico contra la Resolución Administrativa C.F.S. N° 063 de 20 de noviembre de 2017, reiterando sus argumentos expuestos en el recurso de revocatoria interpuesto contra la Resolución Administrativa C.F.S. N° 055 de 3 de octubre de 2017 y





añadiendo (fojas 196 a 207):

- i) Se reitera que los miembros que conforman la Comisión de Faltas y Sanciones son: un representante del área legal, un representante del área técnica y un representante del área de transporte aéreo, lo que da un total de tres miembros, no cinco como sucede en el caso, la DGAC ante esta clara vulneración al debido proceso, intenta justificar su accionar confundiendo criterios y mencionando aspectos que no hacen al fondo de la nulidad que se invocó.
- ii) Nuevamente la DGAC realiza una interpretación errónea de los argumentos, el acto administrativo que debe ser objeto de comunicación y notificación es el de la designación de las Autoridades miembros de la Comisión de Faltas y Sanciones, no del Reglamento de Faltas y Sanciones de la DGAC, pero la DGAC no se pronunció al respecto, solo señala que al ser una resolución interna cumplió con lo establecido en el artículo 37 del citado Reglamento.
- iii) La DGAC no puede emitir juicios de valor indicado que los argumentos son subjetivos solo porque a la Autoridad le parezca así, nuevamente se incurre en el error de entender el debido proceso como la prosecución de pasos procesales, puede existir un proceso que cumpla el procedimiento, más vulnera el debido proceso, pues ciertos actuados se encuentran viciados de nulidad, como en el presente caso. Se puede observar una actitud parcializada de la DGAC, al mencionar que "no se tenían argumentos técnicos para debatirnos" (sic) claramente se puede observar como la DGAC en su calidad de administrador, supuestamente imparcial, asume una posición a favor del cobro de la sanción.
- iv) Respecto a que el informe con el cual la Comisión decide imponer la sanción debe ser notificado con carácter previo; en ningún momento se argumenta que la notificación con ese informe u otro deba realizarse antes de la notificación de las resoluciones definitivas; se señaló que se debe hacer conocer los mismos incluso en el contenido de las Resoluciones, en el caso, en la Resolución Administrativa N° 055, para conocer el contenido que motiva a esa resolución.
- v) El 12 de octubre de 2017, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda de Bolivia remitió al Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay, información sobre el estado del presente proceso, vulnerando el principio de Juez Natural que es inherente a la garantía de debido proceso. Esta vulneración se configura en el momento en el que el Ministro de Obras Públicas tiene conocimiento del proceso, no pudiendo tener conocimiento previo de un proceso que se encuentra en etapa recursiva en instancias de la DGAC, en el entendido que la mencionada Autoridad podría conocer de manera posterior el proceso; evidenciándose la nulidad por prejuzgamiento; vulnerando el artículo 117 de la Constitución Política del Estado.
- vi) AMASZONAS S.A. suscribió un contrato de fletamento con Cristalux S.A., en el cual se establecían obligaciones para ambos operadores; Amazonas estaba a cargo de: "Gastos, apoyo y despacho en tierra, uso de GDS y otros a cargo. El despacho de vuelos y demás temas operativos lo realizará el Fletador". En ningún momento hubo alteración Comercial, ni mucho menos un cambio a la denominación. El accionar de Amazonas se enmarca en lo establecido en el contrato de fletamento suscrito.
- vii) Respecto a no haber inscrito los contratos establecidos en el Registro Aeronáutico Nacional se reitera que el sentido de la norma va dirigida a aviones que no son de propiedad del operador extranjero, sino que están en calidad de arrendamiento. Dada la naturaleza y el tratamiento de los contratos de fletamento en Bolivia, este genera obligaciones desde el momento de su firma. No es entendible que con una Resolución Administrativa se quiera deshacer la teoría de formulación de los contratos. La DGAC confunde los contratos de locación (arrendamiento) y los contratos de fletamento. El artículo 79 de La Ley N° 2902 establece: "El contrato de fletamento deberá constar por escrito y sus formalidades se rigen por la Ley del lugar de su celebración. El contrato podrá ser elevado a escritura pública para ser inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional. Nótese el sentido de la palabra "podrá". Hay una facultad que se le otorga al fletante o fletador, para la inscripción o no del contrato de fletamento. Es clara la diferencia con el artículo 75 de la ley N° 2902 que establece: "La locación de aeronaves produce la transferencia de carácter de explotador de locador al locatario. El contrato deberá constar por escrito en un instrumento público o privado legalmente reconocido por autoridad competente y en su caso legalizado ante la autoridad Consular boliviana, debiendo ser inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional." Es clara la diferencia al estipular una obligatoriedad de inscripción con la





palabra "deberá". El contrato de fletamento no tiene que ser oponible a terceros, sino más bien oponible entre parte., por ser un contrato que se rige bajo las normas del lugar de la celebración. Al respecto, la Resolución N° 063 establece: "...la DGAC determinó que un contrato de fletamento debidamente firmado debe inscribirse en el Registro Aeronáutico Nacional."

viii) Se adjunta la carta DGAC 3342/2017 DRAN 1885/2017, en la cual se establece "que si bien la inscripción de los contratos en los que no se transfiera el control operacional de las aeronaves (fletamento), no deben ser obligatoriamente inscritos en el registro aeronáutico nacional, corresponderá a una decisión empresarial la inscripción del mismo." Lo que evidencia que en todos sus actuados incurrió en error de interpretación, pues la misma DGAC establece no es obligatoria la inscripción de los contratos de fletamento.

ix) Respecto a que "Cristalux se encontraba formalmente impedido de cumplir el contrato porque su autorización de ingreso y salida venció el 28 de junio de 2017 y la Autorización de Ingreso DGAC/ING/328/2017 de 26 de junio de 2017; la DGAC no puede argumentar en la Resolución aspectos ajenos al hecho por el cual se formula cargos. La supuesta infracción cometida es por no haber inscrito contratos aéreos, no por la falta de vigencia de la autorización de un operador extranjero. La falta de congruencia es evidente.

x) Se adjunta captura de pantalla en la que consta el formulario de Solicitud de Autorizaciones de vuelos no Regulares, en el cual se puede verificar que no existe como objeto "cumplimiento de contrato de fletamento" como hace referencia la DGAC.

10. A través de Auto RJ/AR-094/2017 de 13 de octubre de 2017, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió el recurso jerárquico interpuesto por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de AMASZONAS S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 107/2017 de 18 de septiembre de 2017 (fojas 210).

**CONSIDERANDO:** que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 156/2018 de 9 de marzo de 2018, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio, producto del análisis del recurso jerárquico que ahora se examina, recomendó la emisión de Resolución Ministerial por medio de la cual se acepte el recurso jerárquico interpuesto por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A. – AMASZONAS S.A., en contra de la Resolución Administrativa C.F.S. N° 063 de 20 de noviembre de 2017, en consecuencia, se la revoque totalmente y, en su mérito, la Resolución Administrativa C.F.S. N° 055 de 3 de octubre de 2017 y el Auto Inicial de Formulación de Cargos de 27 de julio de 2017, emitidas por la Dirección General de Aeronáutica Civil.

**CONSIDERANDO:** que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y de acuerdo a lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 156/2018, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El artículo 28 de la Ley N° 2341, Ley de Procedimiento Administrativo, dispone en el inciso e) que es un elemento esencial del acto administrativo el fundamento, el acto administrativo deberá ser fundamentado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitirlo consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) de ese artículo.
2. El inciso b) del artículo 28 de la Ley N° 2341, Ley de Procedimiento Administrativo, señala que el acto administrativo deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable.
3. El inciso d) del artículo 30 de la Ley N° 2341, dispone que los actos administrativos deberán ser motivados con referencia a hechos y fundamentos de derecho cuando deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.
4. El artículo 31 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Órgano Ejecutivo aprobado mediante Decreto Supremo N° 27113 señala que serán motivados los actos que decidan sobre derechos subjetivos e intereses legítimos, resuelvan peticiones, solicitudes o reclamaciones de administrados y resulten del ejercicio de atribuciones discrecionales. Asimismo establece que la motivación expresará sucintamente los antecedentes y circunstancias que resulten del expediente; consignará las razones de hecho y de derecho que justifican el dictado





del acto; individualizará la norma aplicada, y valorará las pruebas determinantes para la decisión, la remisión a propuestas, dictámenes, antecedentes o resoluciones previas, no reemplazará a la motivación exigida en este artículo.

5. El inciso d) del artículo 4 de la Ley N° 2341 establece como principio de verdad material que la Administración Pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil.

6. Conforme a los antecedentes del caso y el marco normativo aplicable, corresponde analizar los argumentos expuestos por AMASZONAS S.A. Es así que respecto a que *los miembros que conforman la Comisión de Faltas y Sanciones son: un representante del área legal, un representante del área técnica y un representante del área de transporte aéreo, lo que da un total de tres miembros, no cinco como sucede en nuestro caso, la DGAC ante está clara vulneración al debido proceso, intenta justificar su accionar confundiendo criterios y mencionando aspectos que no hacen directamente con el fondo de la nulidad que se solicitó y que se reitera;* corresponde señalar que la explicación efectuada por la DGAC en la Resolución impugnada relativa a que el artículo 37 del Reglamento de Faltas y Sanciones de la DGAC establece que la Comisión estará conformada por un representante de las áreas Legal, Técnica y Transporte Aéreo siendo las Direcciones de Navegación Aérea y del Registro Aeronáutico Nacional, Direcciones Sustantivas Técnicas, por lo que se cumple con lo establecido; no expresa la fundamentación suficiente que desvirtuó el argumento alegado por el recurrente, afectando los pronunciamientos de la DGAC en los elementos esenciales establecidos en el artículo 27 de la Ley N° 2341.

7. En cuanto a que *la DGAC realizó una interpretación errónea de los argumentos, y que el acto administrativo que debe ser objeto de comunicación y notificación es el de la designación de las Autoridades miembros de la Comisión de Faltas y Sanciones, no del Reglamento de Faltas y Sanciones de la DGAC, pero la DGAC no se pronunció al respecto, solo señala que al ser una resolución interna cumplió con lo establecido en el artículo 37 del citado Reglamento;* es necesario precisar que al ser la designación de los miembros de la Comisión de Faltas y Sanciones un acto interno de esa Dirección, es adecuado el fundamento expuesto por la DGAC en sentido de que no es imprescindible que se efectúe la publicación de la misma bajo los alcances dispuestos en la Ley N° 2341 y, en el caso, la composición de la Comisión de Faltas y Sanciones se pone en conocimiento del administrado al instaurarse el proceso en su contra, por lo que tales actuaciones no vulneran el debido proceso ni afectan el derecho a la defensa del operador; constituyendo prueba de lo aseverado el que AMASZONAS S.A. impugne la composición de la citada Comisión.

8. Respecto a que *la DGAC no puede emitir juicios de valor indicado que los argumentos son subjetivos solo porque a la Autoridad le parezca así, nuevamente se incurre en el error de entender el debido proceso como la prosecución de pasos procesales, puede existir un proceso que cumpla el procedimiento, más vulnera el debido proceso, pues ciertos actuados se encuentran viciados de nulidad, como en el presente caso. Se puede observar una actitud parcializada de la DGAC, al mencionar que "no se tenían argumentos técnicos para debatirnos" (sic) claramente se puede observar como la DGAC en su calidad de administrador, supuestamente imparcial, asume una posición a favor del cobro de la sanción;* corresponde señalar que evidentemente las resoluciones impugnadas desarrollan el procedimiento y las normas que fueron utilizadas para determinar el incumplimiento de las faltas, pero no relacionan ese procedimiento y normas a los hechos ocurridos y datos analizados que evidencien que el recurrente efectivamente incurrió en las infracciones por las que se impuso la sanción, afectando la motivación y fundamentación de sus pronunciamientos.

9. En relación a que *el informe con el cual la Comisión decide imponer la sanción debe ser notificado con carácter previo; en ningún momento se argumenta que la notificación con ese informe u otro deba realizarse antes de la notificación de las resoluciones definitivas; se señaló que se debe hacer conocer los mismos incluso en el contenido de las Resoluciones, en el caso, en la Resolución Administrativa N° 055, para conocer el contenido que motiva a esa resolución;* debe expresarse que es evidente lo afirmado por el recurrente; sin embargo, debe precisarse que las Resoluciones impugnadas efectúan la mención correspondiente a los Informes en los que se sustentan e incluyen las partes que la DGAC consideró pertinentes de acuerdo a lo determinado por el párrafo III del artículo 52 de la Ley N° 2341; en cualquier caso, debido al



carácter público del expediente del proceso todas las actuaciones están al alcance y conocimiento del administrado, desvirtuándose que ello hubiese afectado el derecho a la defensa del recurrente ya que al contrario de lo afirmado por éste, los argumentos, pruebas y descargos expresado permiten establecer el pleno conocimiento de los mencionados Informes emitidos.

**10.** En cuanto a que *Amazonas S.A. suscribió un contrato de fletamento con Cristalux S.A., en el cual se establecían obligaciones para ambos operadores; Amazonas estaba a cargo de: "Gastos, apoyo y despacho en tierra, uso de GDS y otros a cargo. El despacho de vuelos y demás temas operativos lo realizará el Fletador". En ningún momento hubo alteración Comercial, ni mucho menos un cambio a la denominación. El accionar de Amazonas se enmarca en lo establecido en el contrato de fletamento suscrito. Al suscribir el contrato de fletamento, Amazonas S.A. y Cristalux S.A. de ninguna manera cambian su denominación social. Otro tema muy diferente es el cumplimiento de las cláusulas del contrato de fletamento; es necesario expresar que la negativa de la DGAC a considerar la prueba presentada, bajo el argumento de que al no estar registrado el Contrato de Fletamento en el Registro Aeronáutico Nacional no se podría considerar tales descargos, carece de la motivación y fundamentación suficiente y podría haber vulnerado el derecho a la defensa del operador; haciéndose manifiesta la necesidad de que la DGAC evalúe cada una de las pruebas y descargos presentados por el operador a fin de determinar la verdad material del caso.*

**11.** Respecto a *no haber inscrito los contratos establecidos en el Registro Aeronáutico se reitera lo señalado en el Recurso de Revocatoria; ya que el sentido de la norma va dirigida a aviones que no son de propiedad del operador extranjero, sino que están en calidad de arrendamiento. Dada la naturaleza y el tratamiento de los contratos de fletamento en Bolivia, este genera obligaciones desde el momento de su firma. No es entendible que con una Resolución Administrativa se quiera deshacer toda la teoría de formulación de los contratos; corresponde señalar que existe al menos contradicción en los pronunciamientos emitidos por la DGAC y las conclusiones ya que por una parte se menciona la obligatoriedad de tal inscripción y posteriormente se expresa que tal obligatoriedad se referiría a que sin tal inscripción los documentos suscritos entre los operadores no serían oponibles a terceros, descartando la posibilidad de que fuesen considerados dentro del proceso llevado a cabo.*

En relación a lo citado, la falta de congruencia de los pronunciamientos emitidos y el alcance de las normas aplicables al caso, se hace aún más manifiesta al considerar la Nota DGAC 3342/2017 DRAN 1885/2017 de 21 de septiembre de 2017, dirigida por el Director Ejecutivo a.i. de la DGAC al Presidente Ejecutivo de AMASZONAS S.A., en la cual se establece "que si bien la inscripción de los contratos en los que no se transfiera el control operacional de las aeronaves (Fletamento), no deben ser obligatoriamente inscritos en el registro aeronáutico nacional, corresponderá a una decisión empresarial la inscripción del mismo."; aspecto que desvirtuaría los fundamentos expresados por la DGAC a lo largo del proceso objeto del presente recurso jerárquico sobre la supuesta obligatoriedad de inscribir tales contratos en el Registro Aeronáutico Nacional; lo que evidenciaría además de la falta de congruencia, falta de motivación y fundamentación en los pronunciamientos emitidos; aspecto que debe ser aclarado y fundamentado debidamente por esa entidad.

**12.** Corresponde señalar que el fundamento del acto administrativo se refiere a que éste debe expresar en forma concreta las razones que inducen a emitirlo, sustentándose en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable. En el contexto anotado, el acto administrativo, como exteriorización de la voluntad de la Administración Pública que produce efectos jurídicos sobre los administrados, tiene como uno de sus elementos principales a la motivación, la cual debe ser entendida como la explicitación de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan la emanación del acto y que está contenida, en la forma, en la parte considerativa de los fallos administrativos. En ese sentido, todo acto administrativo debe ser motivado, revistiendo la motivación mayor importancia en los actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales o que, ante una regla general, permiten la aplicación de una excepción. Como se tiene dicho, la motivación es un elemento esencial del acto administrativo; consiguientemente, la falta de motivación no solamente supone la existencia de un vicio de forma, sino también y esencialmente implica arbitrariedad, pues el administrado se ve privado de conocer a cabalidad los motivos por los cuales la administración adoptó una determinada decisión, produciéndose, en consecuencia, la vulneración de la garantía del debido proceso en

DGAS  
Vº Bº  
Carolina  
Cortez  
M.O.P.S.V.

DGAS-UY  
Walter  
Gullán  
M.O.P.S.V.



cuanto el administrado tiene derecho a recibir una resolución motivada. Ante la falta de motivación, el acto administrativo se encuentra viciado de nulidad, en el entendido de que dicho vicio lesiona la validez del acto, ya que la invalidez se constituye en la consecuencia jurídica de la gravedad del vicio.

**13.** En consideración a que habiéndose determinado que los pronunciamientos de la DGAC, tanto en investigación como en instancia revocatoria y jerárquica, carecen de la suficiente motivación y fundamentación para sustentar sus aseveraciones técnicas y legales; no resulta pertinente emitir pronunciamiento adicional respecto a los demás argumentos expresados por AMASZONAS S.A. a fin de no adelantar criterio; más aún, si los nuevos pronunciamientos, debidamente fundamentados y motivados que deberá emitir la DGAC podría ser objeto de los recursos jerárquicos correspondientes.

**14.** Por consiguiente, en el marco del inciso a) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y el inciso b) del artículo 124 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27113, corresponde aceptar el recurso jerárquico planteado por Luís Sergio de Urioste Limarino, en representación de Compañía de Servicios de Transporte Aéreo AMASZONAS S.A. – AMASZONAS S.A., en contra de la Resolución Administrativa C.F.S. N° 063 de 20 de noviembre de 2017, en consecuencia, revocarla totalmente y, en su mérito, la Resolución Administrativa C.F.S. N° 055 de 3 de octubre de 2017 y el Auto Inicial de Formulación de Cargos de 27 de julio de 2017, emitidas por la Dirección General de Aeronáutica Civil.

**POR TANTO:**

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Aceptar el recurso jerárquico planteado por Luís Sergio de Urioste Limarino, en representación de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amaszonas S.A. – AMASZONAS S.A., en contra de la Resolución Administrativa C.F.S. N° 063 de 20 de noviembre de 2017, en consecuencia, revocarla totalmente y, en su mérito, la Resolución Administrativa C.F.S. N° 055, de 3 de octubre de 2017 y el Auto Inicial de Formulación de Cargos de 27 de julio de 2017, emitidas por la Dirección General de Aeronáutica Civil - DGAC.

**SEGUNDO.-** Instruir a la Dirección General de Aeronáutica Civil realizar la investigación de oficio, conforme a los criterios de adecuación a derecho expuestos en el presente acto.

Comuníquese, regístrese y archívese.

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

