



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°

275

La Paz,

12 SET. 2018

VISTOS: el recurso jerárquico planteado por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 40/2018 de 11 de abril de 2018, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes.

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

1. Mediante Formulario de canalización de Reclamación Directa 75/2016 de fecha 12 de noviembre de 2016 la usuaria Claudia Tórrez Cardozo, presentó reclamación por pérdida de equipaje contra la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A. (fojas 1).
2. El 30 de noviembre de 2016, Claudia Tórrez Cardozo presentó ante la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes reclamación administrativa contra la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A. solicitando la devolución de su equipaje o reposición del mismo estimando el valor de éste en Bs2.500 (fojas 3).
3. A través de Auto de Formulación de Cargos ATT-DJ- A-ODE-TR LP 46/2017 de fecha 7 de febrero de 2017 se formuló cargos contra la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., por la presunta comisión de la infracción establecida en el inciso i) parágrafo v del artículo 39 de la Ley N° 165, en relación a lo previsto por los artículos 127 y 131 de la Ley N° 2902, por la vulneración del artículo 63 del reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 0285, por la presunta pérdida de equipaje de la usuaria (fojas 8 a 10).
4. Por Nota Cite: Z8 JNO-ODECO-36/2017 de fecha 23 de febrero de 2017, Jesús Vicente Soria, Jefe Nacional Odeco de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., solicitó prórroga para la presentación de descargos, sin haber obtenido respuesta por parte de la ATT y mediante Nota Cite:Z8 JNO-ODECO-042/2017 de fecha 3 de marzo de 2017 ofreció y presentó pruebas de descargo, Nota que carece de la firma del suscribiente (fojas 13 a 36).
5. A través de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ- RA-ODE-TR LP 93/2017 de fecha 20 de abril de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes resolvió declarar fundada la reclamación administrativa presentada por Claudia Tórrez Cardozo contra la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A, no habiéndose desvirtuado la infracción contenida en el inciso i) parágrafo v del artículo 19 de la Ley N° 165 en relación a lo previsto en los artículo 127 y 131 de la Ley Aeronáutica Civil de Bolivia N° 2902, por la pérdida del equipaje de la usuaria, e instruyó la reposición del equipaje perdido por el valor de 450 Derechos Especiales de Giro. (fojas 33 a 36).
6. A través de memorial de fecha 11 de mayo de 2017, Luis Sergio de Urioste Limarino en representación de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A presentó recurso de revocatoria contra la Resolución Sancionatoria ATT-DJ- RA-ODE-TR LP 93/2017 de fecha 20 de abril de 2017 (fojas 39 a 40).
7. Mediante Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 54/2017 de 26 de junio de 2017, la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes rechazó el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 94/2017 de fecha 20 de abril de 2017, presentado por la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., confirmando en todas sus partes el acto administrativo recurrido. (fojas 45 a 48):
8. Mediante memorial de 14 de julio de 2017, Luis Sergio de Urioste Limarino en representación de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., interpuso recurso jerárquico en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 54/2017 de 26 de junio de 2017, expresando los siguientes argumentos (fojas 103 a 101):
9. Mediante Resolución Ministerial N° 433, de 22 de noviembre de 2017, este Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, aceptó el recurso jerárquico contra de la Resolución Revocatoria





ATT-DJ-RA RE-TR LP 54/2017 de 26 de junio de 2017, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, revocándola en todas sus partes y en su mérito, revocó la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE TR LP 93/2017, de 20 de abril de 2017. Asimismo, instruyó a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes emitir una resolución que resuelva la reclamación administrativa de Claudia Tórrez Cardozo, con base en los criterios de adecuación a derecho:

i) La Autoridad de Regulación actuó conforme a la norma aplicable, encontrándose su respaldo legal en el artículo 131 de la Ley N° 2902, artículo que norma específicamente respecto al transporte de equipaje y en el caso de pérdida del mismo establece claramente un límite máximo de 1.000 Derechos Especiales de Giro por Pasajero.

Por ello, tampoco se evidencia que se vulnere la legislación nacional vigente, más aun considerando que es obligación de la autoridad aplicar la norma específica al caso y subsumir ella al hecho acaecido, hecho que fue reconocido por el recurrente y como se puede evidenciar por el estudio de autos, no se trata del transporte de cargas o mercaderías por lo que la autoridad no podría aplicar otro artículo que el mencionado, menos aun el artículo 130 que se refiere al transporte de cargas y mercaderías y no como erróneamente interpreta el recurrente a transporte de equipaje.

ii) En relación a la vulneración del procedimiento vigente de compensaciones y retribuciones de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., es importante que el recurrente tome en cuenta que un manual interno o política interna de la compañía no se considera una norma de aplicación preferente y menos aún específica, ya que éste será de aplicación únicamente para los procedimientos internos de la entidad y no tiene carácter de norma de alcance general, toda vez que la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., carece de competencia para emitir normas de carácter general. En ese sentido, el recurrente como la ATT deben tener presente que cualquier disposición del operador que tenga por objeto limitar la responsabilidad del operador respecto a daños causados a pasajeros, equipajes y mercancías, fuera de los alcances del ordenamiento jurídico vigente, es nula de pleno derecho, por mandato del artículo 132 de la Ley N° 2902.

iii) Conforme a lo señalado por la autoridad el artículo solo se aplica al transporte de carga y mercaderías y la frase "éste" se refiere a resaltar la redundancia de que el artículo por más que señale equipaje no se refiere al transporte de equipaje que esta normado por el artículo 131 de la norma legal, lógica normativa que se entiende por el hecho de existir artículos especializados para cada temática y considerando además que la carga o mercancía y el equipaje no son técnicamente lo mismo, por tanto merecen tratamiento diferenciado como se puede evidenciar del análisis conjunto y global de la Ley N° 2902, que determina que el límite de responsabilidad por pérdida de equipaje de 1000 DEG, es por pasajero y no así por peso del equipaje; por ello, si bien la ATT equivoca el fundamento sobre la limitación de responsabilidad al equiparar el cálculo de la compensación por kilo como en el caso de carga y mercaderías; no es menos cierto que la determinación de compensación está dentro del límite establecido en la norma y con base en el artículo 131 de la Ley N° 2902.

iv) La interpretación del contenido del artículo 132 de la Ley N° 2902 es equivocada y sesgada, toda vez que de ninguna forma la normativa protege las políticas internas de un operador que vayan en contra de los derechos del usuario. En tal sentido, cualquier disposición del operador que tenga por objeto limitar la responsabilidad del operador respecto a daños causados a pasajeros, equipajes y mercancías, fuera de los alcances del ordenamiento jurídico vigente, es nula de pleno derecho, por mandato del artículo 132 de la Ley N° 2902.

v) Finalmente, si bien la interpretación normativa de AMASZONAS S.A. es equivocada conforme se tiene expuesto en los puntos precedentes y sus argumentos no desvirtúan de forma alguna las determinaciones de la ATT respecto a declarar fundada la reclamación de Claudia Tórrez Cardozo y disponer una reposición en su favor; sin perjuicio de ello, considerando que la usuaria estimó de buena fe el valor de su equipaje extraviado en Bs2.500 y solicitó dicho monto como reposición (fojas 3 y 26), por lo que el monto de reposición determinado en 450 DEG no es correcto, porque implica una reposición mayor a lo solicitado. Por lo tanto, la fundamentación de la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE TR LP 93/2017 es insuficiente en cuanto a la determinación del monto de reposición en favor de la usuaria, que debe ser rectificado.





10. El 26 de diciembre de 2017, la ATT emitió la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 217/2017, a través de la cual Transportes resolvió declarar fundada la reclamación administrativa presentada por Claudia Tórrez Cardozo contra la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A, no habiéndose desvirtuado la infracción contenida en el inciso i) parágrafo v del artículo 19 de la Ley N° 165 en relación a lo previsto en los artículo 127 y 131 de la Ley Aeronáutica Civil de Bolivia N° 2902, por la vulneración del artículo 63 del Decreto Supremo N° 0285, por la pérdida del equipaje de la usuaria, e instruyó efectuar la reposición de Bs2.500 a favor de Claudia Tórrez Cardozo (fojas 66 a 70).

i) El operador ante la formulación de cargos realizada en su contra declara y acepta el extravío del equipaje y ofrece una compensación de \$us. 210 a favor de la usuaria, haciendo constar que el equipaje extraviado tenía un peso de nueve kilogramos.

ii) El operador en su propuesta de compensación por la pérdida del equipaje de la usuaria establece una compensación por la diferencia de peso, es decir, pretende compensar con 17 DEG por kilogramo; sin embargo este cálculo es erróneo, toda vez que éste se aplica para el extravío, pérdida o daño en el transporte de carga y no así de equipajes facturados, conforme lo establece el artículo 130 de la Ley de Aeronáutica Civil de Bolivia, por lo que dicho cálculo no concuerda con las previsiones legales vigentes.

iii) De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley Aeronáutica Civil de Bolivia N° 2902 la responsabilidad del operador en caso de pérdida se limita a 1.000 DEG (Derechos Especiales de Giro) por pasajero, consecuentemente corresponde al máximo de peso de equipaje permitido por pasajero, que de acuerdo al contrato de transportes es de veinte kilos, por lo que el monto a compensar es por kilogramo transportado corresponde a 50 DEG (Cincuenta Derechos Especiales de Giro).

iv) Al haber la usuaria estimado de buena fe el valor de su equipaje extraviado en Bs2.500 y solicitó la reposición de dicho monto, corresponde efectuar el pago compensatorio del monto solicitado a favor de la usuaria, monto que se encuentra dentro del límite establecido en la normativa y se sustenta en parámetros de equidad.

11. El 11 de enero de 2018, Amazonas S.A. presentó recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa Regulatoria ATT-DJ-RA-ODE-TR LP 217/2017, argumentando lo siguiente:

i) El argumento que se vierte en la RM 433 respecto a que el artículo 130 pretende normar solo carga y a mercadería carece de fundamento legal, ya que claramente estipula la palabra equipaje.

ii) El principio de taxatividad de la norma no se aplica y las regulaciones resultan cambiantes y no por un tema de interpretación, sino por un tema de redacción y aplicación de la misma ley.

iii) Es claro el artículo a incluir al equipaje a la limitación de 17 DEG por kilo transportado. Es así que el cálculo debería versar sobre este límite y no así sobre lo dispuesto en el artículo 131 de la misma norma.

iv) Ni siquiera existe una interposición de criterios por una interpretación, sino a la aplicación de los que está escrito en la misma.

v) Discutimos con argumentos legales respecto de la manera en la que se está procediendo para determinar el monto y el precedente que abre la posibilidad de que la interpretación de la misma por las Autoridades Administrativas se superponga a la letra muerta de la ley que debe ser de cumplimiento obligatorio para todos, en su aplicación, sujeción, amparo y regulación.

12. El 26 de febrero de 2018, la ATT de oficio abrió un término de prueba de 10 días a través del auto ATT-DJ-A TR LP 116/2018 y el 14 de marzo de 2018 Amazonas S.A. presentó pruebas (fojas 76 a 77 y 80 a 97).

13. Con Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE – TR LP 40/2018, de 11 de abril de 2018, la ATT rechazó el recurso de revocatoria, argumentando lo siguiente (fojas 98 a 102):





i) El citado artículo es aplicable específicamente al transporte de carga y mercaderías, como lo establece en su primera línea, enmarcando su ámbito de aplicación a esa actividad y, si bien en la frase final el artículo incorpora la palabra "equipaje", éste refiere, de todas formas, a la reposición de un valor declarado, lo que no corresponde al caso que nos ocupa, a diferencia del artículo 131 que dispone el límite de la responsabilidad del operador en 1.000 DEG por pasajero, específica y expresamente para transporte de equipaje.

ii) Es clara la concordancia existente entre el Convenio de Montreal en relación al transporte de equipaje y el artículo 131 de la Ley 2902 que textualmente dispone: "En, el transporte de equipaje, la responsabilidad del transportista en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso se limita a 1.000 Derechos Especiales de Giro por pasajero, a menos que el pasajero haya hecho al transportista, al entregarle el equipaje facturado, una declaración especial del valor de la entrega de éste en el lugar de destino y haya pagado una suma suplementaria, si hay lugar a ello." En este caso, el transportista estará obligado a pagar una suma que no excederá el importe de la suma declarada, a menos que pruebe que este importe es superior al valor real de la entrega en el lugar de destino para el pasajero"; previsión diferente a la contenida en el artículo 130 de la misma Ley, citado por el recurrente como fundamento para la aplicación de la compensación de 17 DEG, ya que si bien en la última oración de dicho artículo se halla la palabra "equipaje", éste claramente se refiere al límite de responsabilidad del operador en el transporte de carga y mercancías, siendo ello concordante con el artículo 23 del Convenio de Montreal.

iii) Cabe precisar que en el entendido de que, si el límite de responsabilidad del operador por pérdida de equipaje es de 1.000 DEG, la compensación que se encuentre por debajo de tal límite se encuentra justificada legalmente. Por: tanto, se confirma que el monto de reposición de Bs2.500,00 (Dos mil quinientos 00/100 Bolivianos) determinado por esta Autoridad se encuentra dentro de los límites comprendidos por la norma para el caso en específico y corresponde precisamente al monto señalado por la propia usuaria. Sobre este extremo, no puede aplicarse contrato de transporte o procedimiento interno alguno que establezca un límite menor al fijado por la Ley N° 2902, conforme lo dispone el artículo 132 de la misma Ley, de manera que el recurrente no puede reclamar la aplicación de un procedimiento de compensaciones y restituciones propio de AMASZONAS S.A. que no concuerde con lo instruido por esta Autoridad Regulatoria con respaldo en la normativa vigente aplicable al caso.

iv) En cuanto al principio de taxatividad citado por el recurrente, cabe señalar que el argumento planteado por éste carece de fundamento, toda vez que, como se explicó precedentemente, tanto el artículo 130 como el 131 de la Ley N° 2902 constituyen disposiciones claras respecto al ámbito de aplicación de cada uno de ellos, el primero al transporte de carga y mercancías y, el segundo, al transporte de equipaje.

v) Respecto a lo alegado por el recurrente en cuanto a la supuesta "(...) falta de sustento fáctico, técnico, legal, además de falta de congruencia, legalidad, un latente desconocimiento de la norma y la vulneración de múltiples preceptos legales (...)", éste no explicó los términos ni fundamentó tal aseveración o las razones por las cuales considera que la ATT habría incurrido en las señaladas vulneraciones, razón por la cual la Autoridad se ve impedida de emitir pronunciamiento al respecto.

14. El 3 de mayo de 2018, Amazonas S.A. presentó recurso jerárquico contra la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE – TR LP 40/2018, con base en los siguientes argumentos (fojas 105 a 108):

i) El argumento respecto a que el artículo 130 pretende normar sólo carga y mercadería carece de fundamento legal, ya que claramente se estipula la palabra equipaje. El principio de taxatividad de la norma no se aplica y las regulaciones resultan incorrectamente interpretadas y aplicadas, ya que el artículo 130 de la Ley N° 2902 se aplica también al transporte de equipaje por cuanto lo señala el tenor de la norma.

ii) Se objeta la forma de proceder para la determinación del monto y la severidad de la ATT en su interpretación arbitraria y más aún cuando se señala el precedente RM 209/2016: "(...) se evidencia que la reposición ordenada por el extravío del equipaje está enmarcada dentro de las previsiones del artículo 131 de la Ley N° 2902, no habiéndose extralimitado en dicho monto"; por lo que la interpretación y aplicación del artículo 131 es la correcta según el criterio de la autoridad.





El extracto de la mencionada Resolución Ministerial es incompleta, pues no puede constituirse en un precedente administrativo aplicable a este caso, habida cuenta que no se pronuncia sobre la aplicación del artículo 130 respecto a la pérdida de equipaje.

iii) ¿Por qué no se aplicaría el artículo 130 en vez del 131, si la Ley es taxativamente clara y evidente respecto a esto y señala que los 17 DEG también se aplica ante la pérdida de equipaje?

iv) La ATT rechazó el recurso de revocatoria basándose en una interpretación trivial y equívoca que realizaron sólo al artículo 131 de la Ley N° 2902 a lo largo de todo el proceso, sin contemplar los articulados antepuestos, normativa análoga que regula el sector, mucho menos las políticas internas de la compañía.

v) La ley, no Amazonas S.A. dispone la aplicación de los 17 DEG ante la pérdida de equipaje. La Autoridad regulatoria en ninguno de sus memoriales ha podido dirimir y justificar la no aplicación del artículo 130. En su derecho invocar la aplicación del referido artículo, pues emana directamente de la Ley y no de la voluntad de un operador aéreo.

vi) La no aplicación del artículo 130 constituye una vulneración flagrante al principio de Legalidad, de sometimiento pleno a la ley, al principio de congruencia y al de taxatividad.

15. A través de Auto RJ/AR-048/2018, de 11 de mayo de 2017, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda admitió y radicó el recurso jerárquico planteado por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 40/2018 de 11 de abril de 2018 (fojas 110).

CONSIDERANDO: que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 641/2018, de 12 de septiembre 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 rechace el recurso jerárquico planteado por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 40/2018, de 11 de abril de 2018, emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, confirmándola en todas sus partes.

CONSIDERANDO: que analizados los antecedentes del recurso jerárquico motivo de autos y lo expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 641/2018, se tienen las siguientes conclusiones:

1. El párrafo II del artículo 127 de la Ley N° 2902 de Aeronáutica Civil de la República de Bolivia, señala que a los efectos de esa ley, el transporte aéreo comprenderá el periodo durante el cual los equipajes se encuentren al cuidado del transportador, ya sea en un aeródromo o a bordo de la aeronave o en un lugar cualquiera en caso de aterrizaje fuera de un aeródromo, o incluso en las oficinas del transportador.

2. El artículo 131 de la Ley N° 2902 establece que en el transporte de equipaje, la responsabilidad del transportista en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso se limita a 1.000 Derechos Especiales de Giro por pasajero, a menos que el pasajero haya hecho al transportista, al entregarle el equipaje facturado, una declaración especial del valor de la entrega de éste en el lugar de destino y haya pagado una suma suplementaria, si hay lugar a ello. En este caso, el transportista estará obligado a pagar una suma que no exceda el importe de la suma declarada, a menos que pruebe que este importe es superior al valor real de la entrega en el lugar de destino del pasajero.

3. El artículo 132 de la Ley N° 2902 determina que toda cláusula que tienda a eliminar la responsabilidad del transportador en el caso de daños a las personas o a establecer un límite inferior al fijado en el capítulo referido a daños causados a pasajeros, equipajes y mercancías, es nula de pleno derecho, pero la nulidad de tales cláusulas no afectarán la validez del contrato.

4. El artículo 60 del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 0285, dispone que la responsabilidad del transportador por el equipaje será según se estipula en los convenios internacionales vigentes en cada Estado y se registrará según la ley interna de cada uno para los





vuelos domésticos.

5. Una vez referidos los mencionados antecedentes y la normativa aplicable, corresponde efectuar el análisis de los argumentos planteados por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., en su recurso jerárquico.

6. Al respecto, es menester resaltar que los cuestionamientos sobre aplicación normativa ya fueron resueltos mediante la Resolución Ministerial N° 433 de 22 de noviembre de 2017 en este mismo caso, habiéndose determinado que la ATT actuó conforme a derecho y dentro del marco jurídico aplicable y vigente, al haber aplicado el artículo 131 de la Ley N° 2902; instruyendo a la ATT reconsiderar el análisis sobre monto determinado para la reposición en el caso de Claudia Tórrez Cardozo. En ese contexto, no habiendo sido presentada una demanda contencioso administrativa en contra de la Resolución Ministerial N° 433 de 22 de noviembre de 2018 y que además tenga sentencia que desvirtúe los criterios de adecuación a derecho en ella contenidos, es una determinación firme en sede administrativa y consentida por el operador, por lo que corresponde reiterar dicho análisis.

7. Así, en cuanto a que: *el argumento respecto a que el artículo 130 pretende normar sólo carga y mercadería carece de fundamento legal, ya que claramente se estipula la palabra equipaje. El principio de taxatividad de la norma no se aplica y las regulaciones resultan incorrectamente interpretadas y aplicadas, ya que el artículo 130 de la Ley N° 2902 se aplica también al transporte de equipaje por cuanto lo señala el tenor de la norma*; corresponde señalar que Amazonas S.A. no ha demostrado con suficiente carga argumentativa que evidencie que la labor interpretativa de la ATT para la aplicación de las reglas contenidas sobre responsabilidad por pérdida de equipaje contenidas en el artículo 131 de la Ley N° 2902 y la exclusión de la aplicación del artículo 130 del presente caso resulta insuficientemente motivada, arbitraria, incongruente, absurda e ilógica o con error evidente, identificando, en su caso, las reglas de interpretación que fueron omitidas por el órgano administrativo, ni estableció el nexo de causalidad entre los derechos afectados y la interpretación impugnada. Por lo que no se evidencia vulneración al principio de taxatividad.

8. En relación a que *se objeta la forma de proceder para la determinación del monto y la severidad de la ATT en su interpretación arbitraria y más aún cuando se señala el precedente RM 209/2016: "(...) se evidencia que la reposición ordenada por el extravío del equipaje está enmarcada dentro de las previsiones del artículo 131 de la Ley N° 2902, no habiéndose extralimitado en dicho monto"; por lo que la interpretación y aplicación del artículo 131 es la correcta según el criterio de la autoridad. El extracto de la mencionada Resolución Ministerial es incompleta, pues no puede constituirse en un precedente administrativo aplicable a este caso, habida cuenta que no se pronuncia sobre la aplicación del artículo 130 respecto a la pérdida de equipaje*; corresponde señalar que es evidente que la cita extraída de la Resolución Ministerial N° 209/2016 resulta fuera de contexto y no corresponde ser aplicada en el presente caso. No obstante, considerando que dicha cita no corresponde al fondo de la resolución del recurso de revocatoria y al ser simplemente parte de los *obiter dicta*, no tiene incidencia ni afecta la determinación, fundamentación y análisis de fondo de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE TR LP 40/2018.

9. Respecto al cuestionamiento de *¿Por qué no se aplicaría el artículo 130 en vez del 131, si la Ley es taxativamente clara y evidente respecto a esto y señala que los 17 DEG también se aplica ante la pérdida de equipaje?*; para el análisis de la disposición normativa cuestionada, es preciso considerar el texto de ésta que dice: "En el transporte de carga y mercancías, la responsabilidad del transportador en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso, queda limitada a la suma de 17 Derechos Especiales de Giro por kilo transportado, salvo declaración especial del expedidor al transportador en el momento de la remisión y/o entrega de los bultos y mediante el pago de una tasa suplementaria eventual. En tal caso, el transportador está obligado a pagar la cantidad declarada, a menos que pruebe que es menor al valor de la carga o equipaje, o que dicha cantidad es superior al interés real del expedidor." Asimismo, es menester tomar en cuenta que las reglas de interpretación normativa admitidas por el derecho y conforme lo ha determinado nuestra jurisprudencia constitucional en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0789/2013, de 10 de junio al recoger los criterios de la Sentencia Constitucional 0090/2010-R de 4 de mayo, son los siguientes: "...los órganos de la jurisdicción ordinaria deben sujetar su labor interpretativa a las reglas admitidas por el derecho, que exige que tal labor se la realice partiendo de una interpretación al tenor de la norma (interpretación





gramatical), con base en el contexto (interpretación sistemática), con base en su finalidad (interpretación teleológica) y, los estudios preparatorios de la ley y la historia de formación de la ley (Interpretación histórica)' (Cfr. cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán, pág. 19) ..." (el subrayado es añadido). Por lo tanto, siendo evidente que AMASZONAS S.A. ha omitido tales consideraciones en la lectura de la norma, corresponde desarrollar el análisis de interpretación normativa que confirma la interpretación de la ATT, en el siguiente sentido:

i) Iniciando el análisis desde el primer método, conforme al tenor de la norma (interpretación gramatical) de disposición normativa o texto, se observa que ésta tiene dos frases. La primera que expresa: *"En el transporte de carga y mercancías, la responsabilidad del transportador en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso, queda limitada a la suma de 17 Derechos Especiales de Giro por kilo transportado, salvo declaración especial del expedidor al transportador en el momento de la remisión y/o entrega de los bultos y mediante el pago de una tasa suplementaria eventual."*; y una segunda frase que señala: *"En tal caso, el transportador está obligado a pagar la cantidad declarada, a menos que pruebe que es menor al valor de la carga o equipaje, o que dicha cantidad es superior al interés real del expedidor."*

ii) En esa línea de análisis, de la sintaxis de la disposición normativa, se extrae que la primera frase tiene dos normas distintas incluidas, la primera referida a que en el transporte de carga y mercancías, la responsabilidad del transportador en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso, queda limitada a la suma de 17 DEG por kilo transportado; y la segunda referida a la salvedad de ese límite de la responsabilidad en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso en el transporte de carga y mercancías, cuando señala: *"salvo declaración especial del expedidor al transportador en el momento de la remisión y/o entrega de los bultos y mediante el pago de una tasa suplementaria eventual"*. Es decir, de esta primera frase se tienen las siguientes reglas: 1) La responsabilidad del transportador en el transporte de carga y mercancías, en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso, queda limitada a la suma de 17 DEG por kilo transportado. 2) Ese límite admite como salvedad la declaración del valor de la carga o mercadería mediante el pago de una tasa suplementaria eventual. Hasta aquí, de la simple lectura gramatical, no se observa que entre las propiedades de la norma se hable o disponga algo sobre el límite de responsabilidad en el caso de pérdida de equipajes.

iii) De esta salvedad o segunda regla obtenida de la primera frase, sigue a continuación después del punto seguido, a través de otra frase, la tercera regla establecida en la disposición normativa o texto: *"En tal caso, el transportador está obligado a pagar la cantidad declarada, a menos que pruebe que es menor al valor de la carga o equipaje, o que dicha cantidad es superior al interés real del expedidor."*; es decir, al señalar "en tal caso", por la redacción del texto, es claro que se refiere a la salvedad incluida en la segunda parte de la primera frase referida a cuando exista una declaración expresa, ya que el texto establece que el transportador está obligado a pagar la cantidad declarada. Asimismo, esta segunda frase incluye además una segunda excepción a la regla del pago del valor declarado: *"a menos que pruebe que es menor al valor de la carga o equipaje, o que dicha cantidad es superior al interés real del expedidor"*; vale decir, que el transportador podrá probar que la carga o mercadería o equipaje extraviado tenía un valor menor al declarado o que dicha cantidad es superior al interés del expedidor. Tal análisis se desprende únicamente de una correcta lectura gramatical del artículo.

iv) No obstante, siguiendo con la aplicación de otra de las reglas de interpretación de los textos normativos, con base en el contexto (interpretación sistemática), metodología que considera la norma según la parte y lugar donde se encuentre establecida dentro del sistema jurídico analizado, para el caso la Ley N° 2902, que regula la aeronáutica civil y comercial en el Estado Plurinacional de Bolivia. En ese sentido, es menester considerar que tanto el artículo 130 que pretende aplicar erróneamente Amaszonas S.A. como el artículo 131 aplicado por la Autoridad administrativa están inmersos en el Título Décimo Segundo- Responsabilidad; capítulo I – Daños causados a pasajeros, equipajes y mercancías. Por lo tanto, de una lectura de todos los artículos que componen este capítulo, se verifica que regulan los casos de responsabilidad del transportados por daños causados en el transporte aéreo haciendo una





clara diferenciación entre pasajeros, equipaje y carga, cada uno de los cuales tiene su regulación específica en cuanto a los límites de responsabilidad en los artículos 129 pasajeros, 130, carga y mercancía y 131 equipaje. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que los sistemas normativos se presumen completos y coherentes, por lo que no es posible entender que se haya querido regular a los equipajes de dos formas distintas en una misma norma, sino que la mención de equipajes en el artículo 130 responde a la consideración de la excepción en cuanto al límite de responsabilidad cuando exista una declaración de valor, regla incluida también el artículo 131, por lo que no hay incoherencia. Asimismo, en coherencia con el artículo 1 de la Ley N° 2902, que incluye a los Tratados e Instrumentos Internacionales suscritos, adheridos y ratificados por Bolivia, como parte del ordenamiento jurídico normativo que regula la Aeronáutica Civil en nuestro país, cabe considerar que el Estado Plurinacional de Bolivia ha ratificado el Convenio de Montreal mediante Ley N° 559 de 25 de agosto de 2014, normativa en la cual se establece un límite superior a los 1000 DEG como límite de responsabilidad por pérdida del equipaje (1131 DEG). Por lo tanto, de una lectura sistemática de las disposiciones normativas y el texto íntegro de la Ley sobre responsabilidad, es evidente que se regula de manera distinta la responsabilidad por daños a pasajeros, por daños a carga y por daños a equipaje, teniendo cada uno de ellos naturalezas distintas y por tanto límites de responsabilidad distintos y esa es la razón por la que corresponde la aplicación del artículo 131 y no del artículo 130 de la Ley N° 2902 en el presente caso.

v) Asimismo, es posible considerar que ya desde el Código Aeronáutico Boliviano aprobado por el Decreto Supremo N° 11185, de 16 de noviembre de 1973, se hacía una clara diferenciación entre el equipaje y la mercancía, hoy denominada como carga, y también se establecía una diferenciación específica respecto a los límites de responsabilidad, considerando que la naturaleza del equipaje responde a un uso estrictamente personal, en tanto que la mercancía tiene una naturaleza comercial. Por lo que interpretar que hoy tiene una misma regulación en el artículo 130 de la Ley N° 2902, carece de todo sustento jurídico y fáctico.

vi) Por otra parte, de hacer el análisis a partir de la supuesta antinomia que alega Amazonas S.A., entre lo regulado por el artículo 130 y el artículo 131, es preciso aplicar las metanormas para solucionar la misma (jerarquía, tiempo y especialidad). En primer lugar, se observa que las propiedades de los artículos no se contraponen ni regulan lo mismo de forma distinta, por lo que no existe antinomia; en segundo lugar, incluso si se considera que existiría una doble regulación sobre equipaje, es claro que el artículo 131 que inicia con "En el transporte de equipaje, la responsabilidad del transportador ..." es especial y específico para equipaje a diferencia del 130 que inicia señalado "En el transporte de carga y mercancías, la responsabilidad del transportador ...", siendo evidente la distinción de responsabilidad para cada uno de éstos, por lo que por criterio de especialidad, es correcta la aplicación del artículo 131 por sobre el 130, al estar específicamente referido al transporte de equipaje.

vii) Por lo tanto, a través de cualquiera de los métodos de interpretación, se llega a la misma conclusión, de que si bien el artículo 130 hace referencia a los equipajes en cuanto a la salvedad sobre el límite de responsabilidad cuando exista una declaración de valor; regla que es repetida en el artículo 131 también, no es posible inferir que el límite de responsabilidad por equipaje esté limitado a 17 DEG por Kilo transportado, como pretende equivocadamente asumir AMASZONAS S.A.

10. Respecto a que la ATT rechazó el recurso de revocatoria basándose en una interpretación trivial y equívoca que realizaron sólo al artículo 131 de la Ley N° 2902 a lo largo de todo el proceso, sin contemplar los articulados antepuestos, normativa análoga que regula el sector, mucho menos las políticas internas de la compañía; de lo expuesto en los puntos precedentes, ha quedado establecido que la interpretación y aplicación de la norma por parte de la ATT es correcta. Por otra parte, toda vez que las reclamaciones administrativas están normadas como proceso sancionatorio, no corresponde aplicación de normas por analogía, sino que según el caso concreto deben aplicarse las normas específicas, por principio de legalidad y sometimiento pleno a la ley.

11. Asimismo, en cuanto a las políticas internas de AMASZONAS S.A. ya se estableció en la





Resolución Ministerial N° 433 que esas políticas son inaplicables al presente caso, toda vez que éstas son nulas de pleno derecho al ser contrarias a la ley. En ese sentido, la Ley es clara al determinar que cualquier disposición del operador que tenga por objeto limitar su responsabilidad respecto a daños causados a pasajeros, equipajes y mercancías, fuera de los alcances del ordenamiento jurídico vigente, es nula de pleno derecho, por mandato del artículo 132 de la Ley N° 2902. Así también lo establece el Convenio de Montreal en su artículo 26, al señalar: "Artículo 26. Nulidad de las cláusulas contractuales. Toda cláusula que tienda a exonerar al transportista de su responsabilidad o a fijar un límite inferior al establecido en el presente Convenio será nula y de ningún efecto, pero la nulidad de dicha cláusula no implica la nulidad del contrato, que continuará sujeto a las disposiciones del presente Convenio." En consecuencia, si la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., pretende limitar su responsabilidad o establecer montos distintos a los establecidos en el ordenamiento jurídico vigente y aplicable, amparada supuestamente en un manual o política interna, dichas determinaciones son nulas de pleno derecho. Se estableció también que en relación al procedimiento vigente de compensaciones y retribuciones de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., es importante que el recurrente tome en cuenta que un manual interno o política interna de la compañía no se considera una norma de aplicación preferente y menos aún específica, ya que ésta será de aplicación únicamente para los procedimientos internos de la entidad y no tiene carácter de norma de alcance general, toda vez que la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., carece de competencia para emitir normas de carácter general, por lo que no corresponde ser considerada en el análisis de la ATT ni es aplicable a los usuarios.

12. Respecto a que *la ley, no Amazonas S.A., dispone la aplicación de los 17 DEG ante la pérdida de equipaje. La Autoridad regulatoria en ninguno de sus memoriales ha podido dirimir y justificar la no aplicación del artículo 130. En su derecho invocar la aplicación del referido artículo, pues emana directamente de la Ley y no de la voluntad de un operador aéreo; corresponde reiterar que la Ley N° 2902 no establece que ante la pérdida de equipaje debe aplicarse 17DEG, afirmación fuera incluso del contexto normativo. Por otra parte, cabe señalar que la ATT no emite memoriales y sus determinaciones se encuentran plasmadas en resoluciones, de acuerdo al artículo 27 de la Ley N° 2341, al ser la autoridad administrativa competente para resolver la reclamación administrativa. Por lo tanto, conforme se tiene expuesto en los puntos precedentes, de la revisión de la legalidad de la actuación administrativa de la ATT, se ha verificado la correcta aplicación normativa en el presente caso, habiéndose rectificado el error en el cálculo del monto dispuesto de reposición en favor de la usuaria.*

13. Si bien es un derecho del operador argumentar y presentar alegatos que buscan la revisión de la actuación de la Administración, es evidente que no ha demostrado el error en la actuación de la ATT al resolver la reclamación administrativa presentada por Claudia Tórrez Cardozo.

14. En cuanto que *la no aplicación del artículo 130 constituye una vulneración flagrante al principio de Legalidad, de sometimiento pleno a la ley, al principio de congruencia y al de taxatividad; cabe reiterar que de la revisión de los actuados y el control de legalidad realizado, no se evidencia ninguna vulneración a los principios de Legalidad, de sometimiento pleno a la ley, al congruencia y taxatividad; máxime si la Autoridad de Regulación actuó conforme a la norma aplicable, encontrándose su respaldo legal en el artículo 131 de la de la Ley N° 2902, artículo que norma específicamente respecto al transporte de equipaje y en el caso de pérdida del mismo establece claramente un límite máximo de 1.000 Derechos Especiales de Giro por Pasajero y AMASZONAS S.A. no habría argumentado en qué forma se vulneran tales principios, ni ha demostrado el nexo causal entre ese argumento y sus derechos presuntamente vulnerados que desvirtúen la actuación de la ATT. Por lo que el argumento carece de todo sustento y fundamento.*

15. Por consiguiente, en el marco del inciso b) del artículo 16 del Decreto Supremo N° 0071 y el inciso c) del párrafo II del artículo 91 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 27172, corresponde rechazar el recurso jerárquico planteado por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 40/2018 de 11 de abril de 2018, confirmándola en todas sus partes.

POR TANTO:

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





RESUELVE:

ÚNICO.- Rechazar el recurso jerárquico planteado por Luis Sergio de Urioste Limarino, en representación de la Compañía de Servicios de Transporte Aéreo Amazonas S.A., en contra de la Resolución Revocatoria ATT-DJ-RA RE-TR LP 40/2018 de 11 de abril de 2018 emitida por la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes, confirmándola.

Comuníquese, regístrese y archívese.



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

