

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



EL CERTIFICADO DE EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS AÉREOS. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

**LIC. FRANCISCO CALVO DOMINGO
LICDA. ROMA VARGAS CAVALLINI**

La primera Ley de Aviación Civil de nuestro país fue la Nº 762 del 18 de octubre de 1949, la que no tenía el carácter de ley formal, ya que en sentido estricto no emanaba del Poder Legislativo, sino que era un Decreto Ley de la Junta Fundadora de la Segunda República. Con esta se pretendió crear un cuerpo legislativo que regulara la materia aviatoria nacional, incluyendo principios de carácter internacional, de uso común en otros Estados, e intentando dar la mayor flexibilidad en la materia con la intención de que la misma evolucionara rápidamente, acomodándose a las exigencias de cada momento. La intención de temporalidad de esta ley quedó manifiesta al consignarse en uno de sus apartes la necesidad de que a través de la Junta de Aviación Civil, con asesoramiento de la Procuraduría General de la República, se preparara un proyecto de ley, fundamentado en las legislaciones más avanzadas en esta materia, lo que no sucedió hasta 1973.

Fue así como el 14 de mayo de 1973, por medio de la Ley Nº 5150, se promulgó la Ley General de Aviación Civil que nos rige, que en su artículo diez, inciso primero y por el Capítulo VIII, artículo 138 y siguientes se establece el Certificado de Explotación, como medio de autorizar la operación de cualquier servicio aéreo, o actividad relacionada con el mismo.

De conformidad con las políticas puestas en práctica en materia aeronáutica en nuestro país, tanto la Dirección General de Aviación Civil como el Consejo Técnico de Aviación Civil, han considerado que por la flexibilidad y posibilidades de modificación, es más conveniente para los intereses del Estado, autorizar los servicios de transporte aéreo regular por medio del Certificado de Explotación.

El Certificado de Explotación es una concesión que otorga el Estado a favor de una persona física o jurídica para la explotación de un servicio de transporte aéreo o alguna otra actividad relacionada con ellos. Está regido por los principios del Derecho Administrativo y se otorga por un periodo determinado, previo cumplimiento de los requisitos que señala la ley y el estudio individual de cada caso concreto.

Las razones para otorgar Derechos de Tráfico Aéreo por medio del Certificado de Explotación son de diferente naturaleza y contenido, entre ellas podemos citar:

1. El certificado a diferencia del convenio, es una concesión que otorga el Estado a una línea aérea extranjera, conforme a nuestra legislación y sujeto al Derecho Administrativo.
2. Por naturaleza el convenio al ser suscrito entre Estados, es más rígido y menos susceptible de modificaciones.
3. Al ser nuestra política aérea pragmática y flexible, se requiere de un instrumento práctico y flexible que de acuerdo con las valoraciones en el tiempo permitan adecuar una política aérea a los mejores intereses del país.

En la actualidad en lo concerniente al Certificado de Explotación, está regido por dos disposiciones importantes:

—En primer lugar por el artículo sexto del Convenio Internacional de Aviación Civil de Chicago.

—En segundo lugar por el Capítulo Octavo, Título Tercero, de la Ley General de Aviación Civil y el Reglamento para el Otorgamiento de Certificados de Explotación Nº 3326-T del 25 de octubre de 1973,¹ en donde se dice expresamente que para la explotación de cualquier servicio aéreo público se requiere de Certificado de Explotación.

Como es obvio estas disposiciones condicionan

1. Ver Ley General de Aviación Civil Nº 5150, artículo 138 y Reglamento para el Otorgamiento de Certificados de Explotación Nº 3326-T del 25 de octubre de 1973.

a los servicios aéreos regulares a contar con un permiso o autorización, sea el Certificado de Explotación. Para algunos este tiene un carácter de concesión, sin embargo hay muchos que consideran que la figura es un simple permiso o autorización para la prestación del servicio.

Sobre la autorización Gabino Fraga nos dice "La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o se remueve un obstáculo o impedimento que norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular".²

En este sentido, cabe indicar que generalmente aunque la legislación positiva adopta el régimen de autorización, licencia o permiso, hay un derecho preexistente del particular, que se encuentra restringido para efectos de tranquilidad, seguridad o economía del país. No es solo hasta que estos requisitos son satisfechos, que la administración permite el ejercicio de aquel derecho.

El mismo autor nos define en la misma obra lo que él considera es el concepto de la concesión como "el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".³

Sobre la misma idea Renato Alessi, nos indica que en cuanto a la concesión, "según una autorizadísima opinión pueden ser únicamente los que funcionan en régimen de monopolio considerado que sólo puede ser objeto de concesión de un servicio que está dentro de la competencia exclusiva del ente público, dado que de no ser así, la concesión no aplicaría las esferas del particular".⁴

En lo concerniente a nuestra situación en estudio, podemos afirmar que el Certificado de Explotación no es un contrato y mucho menos una concesión. Esta afirmación obedece, al hecho de que las cláusulas que se refieren a organización y funcionamiento de un servicio público son reglamentarias y no contractuales, además el acuerdo de voluntades entre las partes no puede ser considerado como contrato en razón del objeto de este acuerdo que es la organización y funcionamiento de un servicio público, en el que la Administración conserva el control.

Para Sayaguez Lasso, el Certificado de Explotación es "un acto único bilateral que nace del acuerdo entre la administración y el particular, pero por su contenido no puede considerarse un contrato, ya que es sólo en parte y el resto merece el calificativo de Convención; este calificativo es contractual en cuanto determina el régimen financiero de la explotación por el particular y es convencional (pero no contractual) en cuanto regula mediante normas generales la organización misma de un servicio público que escapa del dominio contractual; de allí que se retira de un contrato".⁵

En nuestro país, el transporte aéreo no es considerado como una actividad propia del Estado, esto se desprende de la lectura del artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política, sin embargo y en cumplimiento del principio de Soberanía Absoluta del Espacio Aéreo de nuestro Estado, por el artículo 2 de la Ley General de Aviación Civil, se determina que toda la regulación de la Aviación Civil, será ejercida por el Poder Ejecutivo a través de los entes competentes.⁶ Asimismo el artículo 138 de la Ley y el artículo 17 del Reglamento determinan que el certificado es un contrato de concesión, sujeto a las limitaciones que determina el Derecho Administrativo.

Sin embargo podemos decir que la solicitud del Certificado de Explotación, no se puede considerar una concesión, ya que los procedimientos que se siguen no corresponden a esta figura del Derecho Administrativo. Pues en la concesión se da el trámite de licitación, en la que se da una sumisión del participante a un pliego de condiciones preparado por la administración, procedimiento que no se da en el Certificado de Explotación, pues el procedimiento para su obtención se inicia con la petición de los interesados, que solicitan a la administración se conceda el permiso.

Sobre este punto Sayaguez Lasso indica: "La concesión se adquiere por medio de licitación y este es un procedimiento que la administración por regla general, debe de seguir para seleccionar a su contratista y que consiste básicamente en una invitación formulada públicamente y dirigida a todos los posibles interesados para que presenten ofertas seguidas por una etapa de evaluación en la cual la

2. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 16a. edición, 1975, pág. 35.

3. *Idem*, pág. 37.

4. ALESSI, Renato, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, (s.e.), (s.n.e.), 1963, pág. 65.

5. SAYAGUEZ LASSO, Rodolfo, citado por MAIRAL, Héctor, *Licitación Pública*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, 1a. edición, 1975, pág. 2.

6. Ver Ley General de Aviación Civil, *op. cit.*, art. 1 y 2 y Reglamento para el Otorgamiento de Certificados de Explotación, art. 17.

administración elige aquélla que considere más conveniente a cuyo representante adjudica el contrato".⁷

El procedimiento que se sigue para el otorgamiento del Certificado de Explotación, es muy diferente al de la concesión, cuya principal característica como ya dijimos es la licitación. Por esto creemos que el Certificado es un permiso, ya que esta figura viene a constituir una autorización, simplemente remueve un obstáculo jurídico que impide al particular desarrollar su actividad.

El ente responsable de tramitar las solicitudes de Certificado de Explotación, es el Consejo Técnico de Aviación Civil, siempre y cuando la solicitud se ajuste a los requisitos exigidos por los artículos 142 y 145 de la Ley General de Aviación Civil y los artículos 4 y 6 del Reglamento para el Otorgamiento de los Certificados de Explotación. Una vez verificado esto el Consejo enviará a publicar un aviso de la presentación de la solicitud, en el Diario Oficial (La Gaceta), dando un término de quince días posteriores a la publicación, con el fin de que se apersonen al proceso cualquier interesado, sea en contra o en defensa de la solicitud. Igualmente se señalará hora y fecha para una audiencia pública, en la cual los interesados podrán apersonarse a defender sus intereses y derechos, esta audiencia será una vez vencido el término dado para oponerse o apoyar el trámite. Luego de verificada la audiencia, el Consejo Técnico de Aviación Civil tendrá un plazo de treinta días para resolver, rechazando total o parcialmente la solicitud o aprobándola en todos sus extremos, concediendo el certificado según corresponda; en el caso de los servicios internacionales, los mismos deben de ser aprobados expresamente por el Poder Ejecutivo.

De esto se desprende que los Certificados de Explotación de servicios aéreos regulares tienen un carácter de concesión y no como derecho exclusivo de explotación y que por el gran interés público que esta concesión reviste, la misma puede ser revocada si se incumple con sus especificaciones, además posee la característica de no ser un título libremente traspasable.

Podemos concluir por lo tanto que los Certificados de Explotación de Servicios Aéreos, han de explotarse con base en un permiso, autorización o concesión que otorga el Estado y los Estados sobrevolados.

El otorgamiento del Certificado de Explotación tiene algunas limitaciones en cuanto a las compa-

ñías extranjeras que lo solicitan, como es de que la misma debe de estar autorizada por su país de origen para prestar el servicio propuesto; además el país a cuya bandera pertenece la línea debe de comprometerse a prestar reciprocidad a las líneas aéreas nacionales, en las mismas condiciones. Además deben de tomarse en cuenta los intereses nacionales y los convenios bilaterales suscritos por el país.

Otorgado el Certificado de Explotación, el mismo podrá ser modificado, enmendado, suspendido y hasta cancelado, por conveniencia del Estado, cuando se ha dado incumplimiento por parte de la línea aérea que presta el servicio, o del Estado a que pertenece la misma.

A esta altura y con el fin de llegar a un final, es menester hacer mención de una institución sui generis en nuestra legislación aérea como es el Permiso Provisional.

Éste no se encuentra regulado por la legislación positiva en esta materia, su única mención se hace en el inciso primero del artículo 10 de la Ley General de Aviación Civil, dentro de las atribuciones del Consejo Técnico de Aviación Civil, aparte de esta mención no existe ninguna otra regulación al respecto.

El mismo se emplea de dos maneras:

1) Cuando se ha solicitado la renovación del Certificado de Explotación ya existente.

2) Cuando el solicitante ha cumplido con los trámites para obtener el permiso, pero le falta algún requisito de operación, se concede el permiso para evitar perjuicios a la compañía.

En el primer caso, como nuestra legislación no estipula un término específico para solicitar la renovación del Certificado, el mismo se puede presentar en cualquier momento antes de que se venza, por lo que para efectos de evitar perjuicios y dar continuidad al servicio, se otorga un Permiso Provisional hasta tanto no se resuelva en definitiva la renovación del Certificado.

En el segundo caso, el mismo se da cuando la compañía ha cumplido con todos los requisitos exigidos por la ley, pero no puede iniciar sus operaciones, por falta de alguno de los requisitos enlistados en el artículo 147 de la Ley y artículo 19 del Reglamento, en estos casos, por medio de otras compañías, se adquieren los servicios necesarios y se otorga el Permiso Provisional mientras la compañía interesada completa sus necesidades de opera-

7. Ver MAIRAL, Héctor, citando a SAYAGUEZ LASSO, Rodolfo, *op. cit.*, pág. 2.

ción, esto con el fin de evitar perjuicios, y por el interés del Estado de que se preste el servicio, y en cumplimiento del artículo 20 del Reglamento, que otorga un plazo perentorio de noventa días para dar inicio las operaciones, bajo pena de que el certificado sea revocado por el Consejo Técnico de Aviación Civil.

Esta figura del Permiso Provisional, como ya dijimos no se encuentra en absoluto reglamentada, la misma está dejada al arbitrio de la discrecionalidad administrativa, lo que lo hace inseguro y con tendencia a ser afectado por cuestiones políticas partidistas, lo que no es nada conveniente para los intereses del Estado y la seguridad de los administrados.

La duración del Permiso Provisional no tiene término establecido, por lo general se ha tenido un término de tres meses para su vigencia, sin embargo podría ser otorgado por periodos más largos, o ser renovado indefinidamente no sólo por conveniencias técnicas e interés del Estado, sino por cuestiones de índole político. Hasta la fecha la institución se ha manejado con criterios eminentemente técnicos, pero por los problemas que sufre el Estado en la actualidad, y la posibilidad de la ingerencia en él de fuerzas externas, es ya una necesidad la regulación de esta figura por vía legislativa.
