

# **Un enfoque jurídico del transporte aéreo de pasajeros en Cuba**

**Lic. Yomisel Galindo Rodríguez**

## Índice

### Resumen

*Nota introductoria, 4*

*El transporte aéreo de pasajeros como forma de actividad administrativa / 6*

*1.1 La actividad administrativa de servicio público / 6*

*1.1.1 Los servicios públicos. Características / 11*

*1.1.2 Formas de gestión de los servicios públicos / 18*

*1.2 La actividad de transporte aéreo de pasajeros como servicio público / 26*

*1.2.1 El transporte aéreo de pasajeros, una necesidad general bajo titularidad estatal / 27*

*1.2.2 Régimen jurídico y formas de gestión de la actividad del transporte aéreo de pasajeros / 31*

*El transporte aéreo de pasajeros en Cuba. Una mirada desde el régimen jurídico del servicio público / 36*

*2.1 El transporte aéreo de pasajeros en Cuba. Necesidad general. Titularidad Estatal / 37*

*2.1.1 El Estado cubano como eje central de la actividad de transporte aéreo de pasajeros / 39*

*2.2 Regulación jurídica del servicio de transporte aéreo de pasajeros, desde sus formas de actividad administrativa / 42*

*2.2.1 El Estado regulador establece las “reglas del juego”/ 50*

*2.2.2 Gestión de servicio público de transporte aéreo de pasajeros / 52*

*2.3.1 Otros elementos caracterizadores del servicio público / 70*

*A manera de conclusiones / 76*

*Bibliografía mínima / 78*

# Un enfoque jurídico del transporte aéreo de pasajeros en Cuba

Lic. Yomisel Galindo Rodríguez<sup>12</sup>

## Resumen

La presente investigación constituye un acercamiento a las formas de actividad administrativas en el transporte aéreo de pasajeros en Cuba. El autor de este trabajo hace una caracterización doctrinal y legislativa sobre el tema y en consecuencia, valora con una visión teórica y práctica en ordenamientos jurídicos de otros países, con una especial referencia al caso cubano que no está al margen de tal situación.

La posición adoptada en el presente trabajo pretende reflexionar y evaluar ante el gremio jurídico la posición del transporte aéreo de pasajeros en Cuba y la gestión del servicio público en general.

## Abstract

The present investigation is an approach to the administrative activities forms in the air transport of passengers in Cuba. The author of this work makes a doctrinal and legislative characterization about the topic and, as a consequence, it is assessed under other countries legal orders, making special reference to the Cuban case which is not excluded from the situation.

The position taken in this work reflects and evaluate before the legal association, the position of the air transport of passengers in Cuba and the public administration of service.

---

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Internacional Privado. Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas. Departamento de Derecho, Universidad de Granma, Cuba.

<sup>2</sup> Especial agradecimientos a la profesora Dra. Nilda Haydeé Rizo Pérez, por su desinteresada colaboración, ayuda y a todos los demás profesores que de una forma u otra cooperaron con sus conocimientos a la realización de esta obra.

## ***Nota introductoria***

El presente trabajo forma parte de una línea que pretende, a partir de los diferentes elementos teóricos relacionados con la actividad administrativa, caracterizar la actividad del transporte en cada una de sus modalidades. Antecedió, por ejemplo, uno dedicado a determinados aspectos del transporte terrestre<sup>3</sup>, donde al valorar el régimen jurídico afloraron dificultades<sup>4</sup>. El presente, dando continuidad constituye el primer acercamiento a la actividad del transporte aéreo en Cuba.

Toda intervención del Estado sobre la vida y el cuerpo social tiene como justificación y está siempre orientada hacia la consecución de determinadas finalidades de interés general. La utilidad pública, cuya consecución se encomienda al Estado, es siempre su fin último. Ello se puede lograr de distintos modos, y ante la Administración se ofrecen un amplio espectro de técnicas de intervención que van desde la pura reglamentación externa por razones de seguridad, a la asunción por el Estado de determinadas actividades como propias, bien declarándolas como reservadas al sector público (y excluyendo de ellas a los particulares), bien concurriendo a ellas mediante la iniciativa empresarial pública, al lado de empresas privadas.

La primera de estas dos modalidades se ha operado tradicionalmente entre nosotros a través de la declaración de una actividad como servicio público. La segunda ha constituido un proceso relativamente reciente, en que el Estado ha ido progresivamente haciéndose cargo de ciertas producciones de bienes mediante actividades de gestión económica. Debe destacarse que así como en las primeras

---

<sup>3</sup> PERERA REYES, Magalys, “El servicio público de transporte de pasajeros en Cuba. Una visión jurídica de su gestión pública y privada”, *Tesis en opción al título académico de Especialista en Asesoría Jurídica*, 2007.

<sup>4</sup> *V.gr.*, falta de plenitud y dispersión del régimen sancionador, limitaciones a la actividad privada, sin la debida explicación de motivo, y contradiciendo las propias normas; falta de regulación del transporte de pasajeros en motocicletas privadas; falta de plenitud y dispersión de la regulación de los derechos y deberes de los usuarios del servicio.

(actividades de servicio público) el Estado no ha sido siempre el gestor directo, en las segundas ésta corre siempre, por hipótesis, a cargo del Estado.

El advenimiento de los servicios públicos ha llevado consigo el aseguramiento por el Estado de determinadas prestaciones garantizadoras de un mínimo vital a los ciudadanos. Este fin se alcanza por dos vías, a través del estricto control del Estado sobre las prestaciones efectuadas por empresas privadas, o bien por la creación de empresas pertenecientes a la Administración o colocadas bajo su control; la primera vía fue la escogida a menudo en Europa hasta las grandes nacionalizaciones de los años cuarenta, y es todavía la imperante en los Estados Unidos o Canadá; la segunda se ha ido progresivamente ampliando e imponiendo en países como el nuestro en que la intervención estatal condiciona el desarrollo de las relaciones económicas.

En la gestión de los servicios públicos uno de los sectores de mayor incidencia en la sociedad está relacionado con el transporte. El transporte moderno está al servicio del interés público e incluye todos los medios e infraestructuras implicadas en el movimiento de las personas o bienes, así como los servicios de recepción, entrega y manipulación de tales bienes.

Dentro de estos servicios interesa el estudio del transporte público, también denominado transporte de masas o pasajeros; cuestión que recobra su interés, a partir de las fuertes restricciones que se observan en nuestro país y que repercuten de manera directa en los niveles de satisfacción de los intereses de la sociedad. No sólo podría ser útil a la enseñanza del Derecho Administrativo, precisada de concretar y actualizar los aspectos teóricos conforme a la realidad práctica, sino a los operadores del Derecho, atendiendo a las implicaciones que pudiera tener en el perfeccionamiento del Derecho cubano.

Por otro lado, la legislación aeronáutica nacional sufrió importantes cambios en el año 2007, que ameritan un análisis en pos de verificar su incidencia en el

propósito general antes planteado, pues, aun cuando pudieran existir estudios similares (para no ser absolutos, no se niega su existencia), estarían requeridos de la necesaria actualización.

## *El transporte aéreo de pasajeros como forma de actividad administrativa*

### *1.1 La actividad administrativa de servicio público*

La pretensión de caracterizar a la actividad de transporte aéreo de pasajeros como servicio público, a partir de las generalidades de las formas de actividad administrativa, considera prudente, ofrecer una definición y la caracterización del servicio público como una de sus formas.

La actividad administrativa constituye una de las más sobresaliente en la organización estatal, por lo que ha tenido mucha importancia para el Derecho y es muy seguida por las diferentes doctrinas en todo el mundo. A ellas se refieren autores como LANCÍS Y SÁNCHEZ<sup>5</sup> Y DUGUIT Y HAURIU, el primero la define como la que formula reglas individuales de derechos y crea situaciones jurídicas de carácter subjetivo, el segundo con un carácter más genérico, como la gestión de los asuntos público para la satisfacción de los intereses generales según los fines del Estado.<sup>6</sup>

Es necesario destacar que son varios los autores que han expuesto sobre la diferenciación de la actividad administrativa. El profesor "GARRIDO FALLA<sup>7</sup>" establece la distinción entre actividad de coacción, actividad de estímulo y actividad de prestación. En la primera se incluyen las medidas de policía administrativa y las prestaciones obligatorias, tributos; en este caso los administrados deben ajustar obligatoriamente su conducta al interés público, incluso bajo amenaza de coacción. En la actividad de estímulo la Administración

---

<sup>5</sup> LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Derecho Administrativo*, 3ra edición, Cultural S.A., La Habana, 1952

<sup>6</sup> *Ídem* p. 42

<sup>7</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II (parte general. conclusión), reimpresión de la 7ma edición, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

incentiva y persuade a los particulares para que realicen actividades para satisfacer necesidades públicas del momento, y aquí se engloba la actividad de fomento. Cuando la Administración es quien presta la actividad por sí o por delegación estamos en presencia de la actividad de prestación, incluyéndose aquí la teoría del servicio público. Cabe aclarar que a veces los distintos tipos se confunden cuando por ejemplo, en el servicio público se usan medios coactivos como las medidas de policía.

DE AHUMADA RAMOS<sup>8</sup> Y RAMÓN PARADA<sup>9</sup> coinciden en que la primera forma de clasificar las actividades de la Administración se centró en los sectores o ámbitos en los que se realiza, por ejemplo orden público, asuntos exteriores, comercio, agricultura, defensa, etc. Esta subdivisión al decir del propio PARADA suministra un buen criterio de orden para clasificar las normas administrativas, cuyo número es cuantioso. Por su parte DE AHUMADA enfatiza que una idea muy aproximada sobre el grado de intervencionismo estatal en la vida de la sociedad, incide y suele reflejarse en el número de departamentos ministeriales existentes.

La doctrina clásica ha clasificado las actividades de la Administración de conformidad con varios criterios:

- a) Por su régimen jurídico: actividad sometida al derecho privado y actividad sometida al Derecho Administrativo.
- b) Por su contenido: según la rama clásica de la actividad del Estado a que fuera dirigida.
- c) Por su forma: policía, fomento y servicio público. Tales formas de actividad se han venido dando desde la legalización de la actividad del Estado, si bien a cada modelo de Estado ha correspondido la primacía de alguna de ellas.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> DE AHUMADA RAMOS, Francisco Javier, Las formas de actuación de las administraciones pública, WWW [http:// premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/](http://premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/) 2300-143.03, consultada 11 de marzo del 2009

<sup>9</sup> PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, parte general I, 9na. edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 430.

<sup>10</sup>DE AHUMADA RAMOS, Francisco Javier, *Las formas...cit.* en WWW [http:// premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/](http://premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/) 2300-143.03, consultada 11 de marzo 2009

Esta clasificación tripartita definida en la doctrina española por JORDANA DE POZA, atiende al efecto que la actividad administrativa causa a la libertad de acción y los derechos de los particulares<sup>11</sup>. PARADA considera que tal criterio es el más adecuado para dar cuenta de la actividad administrativa y de contenido del régimen jurídico sectorial o especial<sup>12</sup>;

Como se había anunciado el eje central radica en los servicios públicos y por tanto se hará énfasis en la clasificación atendiendo a la forma, por ser la que de manera más directa conduce a él. Es interesante la definición que ofrece sobre la actividad de fomento el profesor GARRIDO FALLA como “la actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público, protegiendo o promoviendo y sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen”<sup>13</sup>.

La actividad de Fomento para JORDANA DE POZAS es la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin uso de la coacción ni crear servicios públicos<sup>14</sup>. Mientras para GARCÍA DE ENTERRÍA es la actividad jurídica de la Administración Pública que comporta el otorgamiento de auxilios directos o indirectos para servicios o actividades que complementen o suplan los atribuidos al ente público.<sup>15</sup>

Por su parte, GARCINI, se refiere al fomento el que incluye dentro de las actividades de la Administración Pública en el capitalismo, como el estímulo y el apoyo que confiere la misma a las actividades de los particulares para atender por

---

<sup>11</sup> Vid PARADA. *Derecho...*cit., p 431 y De Ahumada Ramos, Las formas... cit, en WWW <http://premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/2300-143.03>, consultada 11 de marzo del 2009.

<sup>12</sup> Vid PARADA, *Derecho...*cit., pp. 432 y 433.

<sup>13</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de *Derecho Administrativo*, volumen II (parte general. conclusión), reimpresión de la 7ma edición, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

<sup>14</sup> Vid. PARADA. *Derecho...* cit., ,p.460

<sup>15</sup>Universidad de Alicante, La actividad administrativa en <http://www.ua.es/personal/jant/GAP/2/DA2/11.pdf>;

su conducto a necesidades de tipo general, sin usar coacción administrativa, ni crear servicios públicos, permitiendo así, atraer elementos sociales, demandando su concurso, estimulando su continuidad<sup>16</sup>.

Lo significativo de este tipo de actividad está basado en la estimulación por parte de Administración a los particulares o empresa con iguales características que los particulares y la imposibilidad de utilización de la coacción a la hora de la prestación del servicio, sin dejar de mencionar la posibilidad de gestionar la actividad con un fin colectivo aún y cuando es un particular quien realice tal prestación y la titularidad de la Administración que no se pierde sobre el servicio que se está prestando.

Esta actividad de fomento cuenta con un conjunto de modalidades o medios los cuales pueden ser de carácter honorífico<sup>17</sup>, económico<sup>18</sup> y jurídico<sup>19</sup>, formando tres grupos generales, conforme a su objeto y en función de las diversas ventajas que se otorgan a los particulares, cuya acción pretende estimularse.

La actividad frecuentemente llamada de limitación o de policía es aquella mediante la cual la Administración restringe la libertad o derecho de los particulares, pero sin sustituir con su actuación la actividad de estos. “Es una actividad fundamentalmente jurídica hecha de normas primero, y de actos de imperio, después, que se impone coactivamente a los ciudadanos sometiendo sus vidas, su propiedad y su actividad esencialmente libre a una serie de limitaciones, de condicionamientos e incluso de privaciones necesarias para una ordenada

---

<sup>16</sup> GARCINI GUERRA, Héctor, *Derecho Administrativo*, 2<sup>da</sup> edición, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, p.190

<sup>17</sup> Las medidas honoríficas suelen ser (condecoraciones militares o civiles, el otorgamiento de títulos nobiliarios, los títulos y calificaciones académicas y otras).

<sup>18</sup> La estimulación puede hacerse en el caso de los medios económicos por la vía de subvención, sin dejar de mencionar los beneficios fiscales, desgravaciones, exenciones, mejoras del trato fiscal. <http://personal.us.es/patroclo/actividadadva.pdf> JORDAN DE POZAS. consultada 11 de marzo 2009

<sup>19</sup> Los medios jurídicos, son el establecimiento de determinados privilegios a favor de los particulares, o de dispensas frente a Leyes y Reglamentaciones administrativas de carácter prohibitivo. Pueden citarse como ejemplo la concesión de beneficio de la expropiación forzosa, otorgamiento de concesiones a los descubridores de minas, aguas subterráneas, etc. <http://personal.us.es/patroclo/actividadadva.pdf>. JORDAN DE POZAS. consultada 11 de marzo de 2009

convivencia<sup>20</sup>. Con ello se vinculan las llamadas formas de limitación o medios de policía, o técnica de la actividad de limitación, entre las que se encuentran la reglamentación<sup>21</sup>, el sometimiento a autorización<sup>22</sup>, y las órdenes<sup>23</sup>. La escuela clásica alemana reconoce además a las sanciones administrativas<sup>24</sup>.

La actividad administrativa de limitación o policía RAMÓN PARADA distingue la actividad administrativa sancionadora de la limitación o policía y añade la actividad arbitral. Igualmente se refiere a que otros autores añaden la actividad de planificación y que se ha difundido la antes citada que distingue entre jurídica, material y técnica<sup>25</sup>. DE AHUMADA efectivamente incluye además de la arbitral la acción de planificación social y económica y la actividad empresarial de la Administración<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> AHUMADA RAMOS, Francisco. *La actividad administrativa de limitación o policía, Las formas...cit*, WWW. [http:// premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/ NH306](http://premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/NH306), consultada 11 de marzo del 2009.

<sup>21</sup> La reglamentación es una forma de actividad limitadora que implica el derecho de mandatos legales. Es decir reglamentos que imponen limitaciones a la actividad de los administrados, unas veces directamente, con amenazas o no de sanción, y otras, simplemente regula las demás formas de actividad o intervención.

<sup>22</sup> La autorización administrativa como expresa el profesor de AHUMADA (*Vid.DE AHUMADA RAMOS. Las formas...cit.*), es un acto mediante el cual la Administración le permite a un particular o grupo de ellos, la realización de una actividad determinada; PARADA, por su parte coincide, aunque lo califica como un acto reglado, que libera la prohibición del ejercicio de un derecho o libertad preexistente, por lo que la autorización trata simplemente de determinar si la actividad o el ejercicio del derecho o libertad en cuestión cumple con las exigencias legales o reglamentarias. (*Vid.PARADA, Derecho... cit.*, ,p.450)

Las autorizaciones se otorgan sobre un ámbito de la actividad, que no pertenece a la Administración, sino que el ordenamiento jurídico impone para el desarrollo de determinadas actividades la obtención de las mismas.

<sup>23</sup> Las órdenes (mandatos y prohibiciones) constituyen técnicas de la actividad limitadora de la Administración, como ya se dijo. Si las órdenes tienen carácter positivo se consideran como mandatos, mientras si son negativas constituyen prohibiciones. Las órdenes son como explican LANDI Y POTENZA actos por los que la Administración, sobre la base de una potestad de supremacía hace surgir a cargo de un sujeto un deber de conducta positiva (mandato) o negativo (prohibición), cuya inobservancia expone al obligado a una sanción en caso de desobediencia. (*Vid. Landi y Potenza. cit .pos. Parada, Derecho ...cit. p.455*)

Los mandatos y prohibiciones, imponen a los particulares una obligación de hacer o no hacer, o de soportar algo, de conformidad con lo previsto en el orden jurídico, y a pesar de que siempre han de justificarse en norma legal pueden establecerse en un reglamento administrativo de forma general para todos los que se hallen en la situación que regula.

<sup>24</sup> Las sanciones administrativas que serían aquellos medios represivos de la Administración que se ponen en marcha porque las obligaciones impuestas no se han cumplido, tras la aprobación de la Constitución y la desaparición consecuente de la prisión administrativa, quedan, las multas o sanciones pecuniarias, entre otras medidas sancionadoras.

<sup>25</sup> *Vid Parada, Ramón, Derecho...cit*, pp. 434 y 435

<sup>26</sup> De AHUMADA RAMOS, Francisco Javier, *Las formas...cit*, WWW. [http:// premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/ 2300-143.03](http://premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/2300-143.03), consultada 11 de marzo del 2009.

La actividad de policía se ejerce restringiendo la libertad y los derechos de los administrados; y estas restricciones que poseen un carácter puramente administrativo no recaerán sobre el derecho, sino sobre el ejercicio del mismo, por lo que debemos acentuar que este tipo de actividad solo podrá ejercitarse en el marco que la ley establezca.

### *1.1.1 Los servicios públicos. Características*

El servicio público se concibe como la piedra angular del Derecho Administrativo clásico y fundamento de las teorías especiales del mismo. Desde el surgimiento del Derecho Administrativo como ciencia jurídica independiente, la tesis predominante fue siempre la de comprender la regulación de esta ciencia con un único objeto que se refería a los servicios públicos, tanto es así, que muchos tratadistas de esta materia conceptualizaban el Derecho Administrativo como la rama jurídica reguladora de los servicios públicos; y dejaban fuera de su regulación lo multifacético de las relaciones sociales que se conviertan en relación jurídico administrativas.<sup>27</sup>

Un ejemplo de tal concepción se encuentra en la obra de Adolfo POSADA quien expresa que “la función administrativa se resuelve concretamente en servicios: La administración es un sistema de servicios”<sup>28</sup>. Igualmente CHUAYFFET CHEMOR, explica como el de servicio público es un concepto que en su momento constituyó el eje de la actividad administrativa y consecuentemente, el objeto de regulación casi único del Derecho Administrativo<sup>29</sup>.

PARADA por su parte, explica sobre la denominación como “actividad de prestación” o “servicio público”, considerando este último término equívoco,

---

<sup>27</sup> LANZA LÓPEZ, María Teresa *La concesión administrativa de servicio público*, en Temas de Derecho Administrativo cubano, tomo II, coordinado por Andry MATILLA CORREA, Editorial Félix Varela, la Habana 2004.

<sup>28</sup> POSADA, Adolfo, *Tratado de Derecho Administrativo, según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, tomo II, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1898, P 3

<sup>29</sup> CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, *Derecho Administrativo* en <http://www.fd.uo.edu.cu> tomado de [www.jurídica.UNAM.mx/navjus/index.htm](http://www.jurídica.UNAM.mx/navjus/index.htm)., consultada el 11 marzo del 2009.

porque a su alrededor se han planteado grandes y graves cuestiones dogmáticas, al haberse intentado construir sobre el concepto mismo del Derecho Administrativo, por un lado y por otro porque no designa exclusivamente una forma de la actividad administrativa, sino todo el conjunto de ella y de los órganos de la Administración con independencia de que la actividad que desarrollen sea de prestación, de limitación o de fomento. En tal sentido acota que la generalidad a que se presta el término servicio público justifica que se postule su sustitución por el de actividad de prestación, o al menos la utilización indistinta de uno y otro, lo que permite la conversión de aquel a la actividad prestacional<sup>30</sup>.

En efecto el citado autor encierra los marcos de la actividad administrativa en la prestación, desde el momento en que señala que es aquella por la que la Administración, sin limitar ni incentivar la actividad privada, satisface directamente una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los administrados.

GARCÍA OVIEDO resalta como la idea del servicio público implica un conjunto de elementos y actividades coordinadas a un fin, y se apoya en la obra de JÉZE, MAYER y WIGNY<sup>31</sup>. Este catedrático, como LANCÍS distingue entre servicio público y servicio privado.

De tal manera no es difícil comprender que los autores parten de criterios muy diferentes basados en la manera en que se presta el servicio, el fin, la persona que lo atiende, la manera en que se presta y el régimen que lo regula. En cuanto a la finalidad se aborda como problemática a la hora de hacer una distinción, pues no resulta suficiente, ya que obviamente la intención del servicio público es satisfacer las necesidades generales, sin embargo estas pueden ser en buena medida satisfechas a partir de servicios privados, por tanto es indispensable que el servicio que se presta tenga intrínseco la satisfacción de un interés general.

---

<sup>30</sup> PARADA, *Derecho...* I, cit ,p 485

<sup>31</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos. *Derecho Administrativo*, 3ra Edición, E.I.S.A, Madrid. 1951 p. 97

Hay que insistir en que no es necesario que quien realice el servicio público sea una entidad o agente público pues esto no es lo que califica a esta actividad sino el fin al que tanto se ha hecho alusión, porque esta actividad puede ser realizada por particulares o entidades con las mismas características que los particulares; lógicamente sin que la Administración pierda la titularidad.

Tampoco puede calificarse de público un servicio porque sea pública la personalidad que lo atiende, pues no deja de ser público un servicio porque sea atendido por una persona privada. Como tampoco puede calificarse de público el servicio porque es al público a quien se ofrece pues hay verdaderos servicios, como el de defensa nacional, que es utilizado por el Estado.

El servicio público caracterizado por un régimen jurídico especial implica el gozar de reconocimiento legal, de lo contrario no existirá.

Resulta importante lo señalado por BOQUERA OLIVER<sup>32</sup>, cuando destaca en su obra la condición *sine qua non* para que pueda crearse un servicio público, es decir que el legislador debe haber calificado de público el fin que será atendido, de esta manera el legislador y la Administración Pública decidirán cuales serán esos servicios sin contar aquellos en los que la Ley impone su creación a la Administración Pública por ser considerado necesario para satisfacer necesidades de carácter colectivo; y en los que se le deja discrecionalmente su creación,(servicios voluntarios). En este caso la Administración puede optar por atender el fin público mediante técnicas distintas a la del servicio público, sin perder de vista que esta discrecionalidad ocasiona ciertos problemas desde el momento en que una prestación sea reconocida como necesidad colectiva y en otro momento deje de serlo, lo cual puede provocar un grave perjuicio al particular que presta este servicio en su forma de gestión indirecta.

---

<sup>32</sup> BOQUERA OLIVER, José María. *Derecho Administrativo*, volumen I, 3ra Edición, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, pp. 234 y 235.

En tal sentido es de considerar que se necesita que exista un régimen legal que respalde y permita poder satisfacer necesidades colectivas sin limitación alguna, para que pueda la Administración atenderlas sin intereses particulares y participación imprescindible de la persona jurídica individual.

GARCÍA OVIEDO concluye, que de la adecuada combinación de estos criterios resultará la naturaleza pública de un servicio y expresa que público “es el servicio que satisface una necesidad colectiva y cuya gestión es asumida, ya sea por la Administración directamente, o por una persona o entidad a su cargo. Es indiferente que el uso del servicio se ofrezca al público o se lo reserve a la Administración”<sup>33</sup>.

De tal manera resume que:

- a) El servicio público es una ordenación de elementos y actividades para un fin.
- b) El fin es la satisfacción de una necesidad pública.
- c) El servicio público implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean las personas administrativas las que asuman esta empresa.
- d) Esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas constitutivas de un régimen jurídico especial, distinto, por tanto del régimen jurídico general de los servicios privados.

El profesor PARADA hace un llamado de la atención en cuanto a la dificultad de establecer un criterio material que precise qué actividades son públicas por naturaleza y cuales pueden o deben ser confiadas a particulares.

Se puede considerar que en un sentido teórico y limitado se habla de servicios públicos para indicar las actividades tendentes a procurar una utilidad a los particulares, tanto en orden jurídico como de orden económico social, en relación a las necesidades físicas, económicas e intelectuales de los ciudadanos (servicios de transporte, iluminación pública, radio difusión, etc.)

---

<sup>33</sup> ídem pp. 99 y 100

Por su parte LANCÍS reconoce que hay características propias en el servicio público que lo distinguen del carácter de privado, pero esa diferencia es ocasional ya que cambia de época en época y de un país a otro, y que sobre el criterio que rige la calificación definitiva de un servicio como público o privado no se ha dicho la última palabra<sup>34</sup>. Opinión muy parecida, es la que sostiene la autora cubana LANZA LÓPEZ, cuando expresa que si se partiera para determinar la existencia de un servicio público, de delimitar su objeto entendiendo como tal la satisfacción de necesidades o intereses de carácter general, se deduciría que ello es verdaderamente difícil, ya que estas actividades o intereses pueden variar a través del tiempo e incluso en el mismo país, por lo que una actividad que se consideraba servicio público más tarde puede no considerarse como tal, y por ende concluye que la determinación del objeto del servicio público depende del grado de evolución de las costumbres en su ambiente social, en determinado país<sup>35</sup>.

De manera general, la continuidad, uniformidad, confianza pública en su efectividad, economía en su disfrute, igualdad en su aplicación, comodidad del público, pero como destaca PÉREZ, los autores se encuentran de acuerdo en que existen tres reglas que son características comunes a todos los servicios públicos, la continuidad, la igualdad de los usuarios y la adaptación del servicio a las necesidades del público<sup>36</sup>.

Detenerse un instante y analizar los diferentes conceptos emitidos por los autores, hace concluir sobre la gran diversidad de criterios, adaptados y vistos desde ángulos diferentes, por ejemplo; a las anteriores se une las consideraciones de

---

<sup>34</sup> Lancís y Sánchez, Antonio, *Derecho...cit* p 83

<sup>35</sup> Lanza López, María Teresa “La concesión administrativa de servicio público”, en *Temas de Derecho Administrativo cubano*, tomo II, coordinado por Andry Matilla Correa, Editorial Félix Varela, la Habana 2004. P.396.

<sup>36</sup> PÉREZ, Efraín “*El Poder Ejecutivo en el Derecho Público y en la Constitución*”. Tercera reimpresión. Ediciones ESTADE, Quito, 2000.

ADOLFO POSADA<sup>37</sup> en cuanto a que los servicios públicos son actuaciones administrativas consistentes en prestaciones asistenciales de la Administración Pública que satisfacen necesidades colectivas; y las de un grupo de autores alrededor de que el régimen de servicio público puede ser tanto de Derecho público, como de Derecho privado, según lo demandan las necesidades a satisfacer, alegando que aunque el servicio público esté regido por el Derecho privado, no pierde sus cualidades y centran la atención; para determinar la esencia de la noción del servicio público, en el fin perseguido y no en las normas que rigen la prestación de dicho servicio.

Se puede concluir que informan el régimen jurídico especial del servicio público los siguientes aspectos:

- 1 la utilización por la Administración Pública de su poder de *imperium* y con todas las prerrogativas que le asisten.
- 2 acompañan a la Administración Pública su poder de policía, o sea, el poder de coacción para defender el buen orden del servicio contra manifestaciones de la libre actividad humana.
- 3 la obligatoriedad de la prestación del servicio, con unidad de trato para todos los ciudadanos, salvo la existencia de categorías especiales.
- 4 no puede haber más dependencia del dominio público que se utilice al prestar el servicio público que de la razón estatal de satisfacción de la necesidad social y la modificabilidad en la ejecución del servicio por razones de oportunidad y conveniencia en cuanto a la satisfacción del interés público<sup>38</sup>.

Pero existen puntos en los que todos coinciden, tal es el caso la satisfacción de las necesidades de carácter colectivo; indiscutiblemente esta es la finalidad de la Administración Pública, la razón de su existencia; además de otros como la persistencia, la igualdad de los usuarios y el ajuste de los servicios a las necesidades del público.

---

<sup>37</sup> POSADA, Adolfo, *Tratado...II cit...* tomo II, p3

<sup>38</sup> LANZA LÓPEZ, M.T, “*La concesión...*”, p.398

Una caracterización concreta de los servicios públicos es la realizada por la autora cubana Lanza López la que, por tal motivo y porque en mayor o menor medida resume los aspectos antes tratados, se tomará como hilo conductor. La autora señala los siguientes caracteres:

- a) Satisfacción de una necesidad o interés general o colectivo.
- b) Que la actividad encaminada a satisfacer dicha necesidad se realice por el Estado a partir de las funciones y las competencias de los agentes administrativos, o por particulares a través de formas que garanticen la defensa del interés público.
- c) Que su régimen jurídico permita que la Administración reglamente, dirija y gestione de forma directa o indirecta el servicio.
- d) Que suponga una actividad técnica prestada de forma regular y continua y que la misma sea adecuada, y sea predeterminada por una igualdad en relación con aquellos usuarios del servicio<sup>39</sup>.

De esta caracterización se puede determinar que lo que fija al servicio público es la satisfacción del interés público y no privado, no importa si este ente que realiza la prestación es un órgano de Administración estatal encargada de la vigilancia de los intereses generales propio de sus funciones, particulares o empresas privadas a las que sólo se le cede la gestión, siempre y cuando sea garantizada la defensa de los intereses colectivos. Si es importante la manera en que se dirija o gestione ya sea directa o indirectamente, de manera constante y ajustada y que garantice la equivalencia en la utilización del servicio.

El servicio público debe estar regulado por un régimen jurídico erigido en las potestades y poder de la Administración Pública, que permita satisfacer el interés público, mediante la gestión, ya sea de manera directa o indirecta, la disciplina y control de tal servicio que a la vez supone una actividad técnica que ha de prestarse de manera constante (regular), sin interrupción (continua) y adecuada, y

---

<sup>39</sup> Lanza López, M.T, “ *La concesión* ...”,p. 394

que por demás garantice la igualdad y con un trato uniforme y homogéneo para todos los posibles usuarios.

No pasaría por alto el concepto emitido sobre los servicios públicos por el profesor SERRA ROJAS, quien según FERNÁNDEZ RUIZ, reivindica la justa importancia de la noción de servicios públicos, sin las exageraciones de LEÓN DUGUIT o de JÉZE, que representa sólo una parte de la actividad de la Administración Pública<sup>40</sup>; lo define así: “el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar (de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro), la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho público”<sup>41</sup>.

#### *1.1.2 Las formas de gestión de los servicios públicos*

La gestión de los servicios públicos suele ser de diversas maneras. Las Administraciones Públicas pueden gestionar los servicios públicos que son de su competencia de forma, directa o indirecta; algunos autores reconocen la de tipo mixta.

PARADA, indica que la actividad de prestación o de servicios públicos puede ser cumplida por la Administración en el régimen de Derecho público, o por medio de organizaciones privadas propias. En el primer caso, los servicios pueden prestarse tanto por gestión directa de la Administración como indirectamente a través de los particulares, produciéndose una privatización en el modo de gestión pero sin que comporte la remisión a un régimen de Derecho privado, sino justamente de Derecho público<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Vid. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Apuntes histórico sobre la Ciencia del Derecho Administrativo en México”; en *Estudios Jurídicos en homenaje a Martha Morineau*, coordinado por Nuria González Martín, tomo I, Derecho Romano, Historia del derecho, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006.

<sup>41</sup> SERRA ROJAS, cit. pos. Fernández Ruiz, *Apuntes...* I, cit., p.182

<sup>42</sup> PARADA, *Derecho ...I*, cit., p. 492

Coincidentemente BOQUERA OLIVER afirma que los servicios públicos pueden prestarse mediante formas de gestión directa y forma de gestión indirecta y “se considera que existe forma de gestión directa cuando el servicio lo presta la Administración por sí misma o mediante otra persona jurídica exclusivamente dependiente de ella, de tal manera que aquella asume toda la carga económica de la prestación del servicio (las pérdidas o ganancias del sujeto creado sólo en la Administración repercute). Existe gestión indirecta de los servicios cuando la Administración competente contrata su prestación con los particulares y estos asumen en todo o en parte del riesgo económico de la prestación del servicio”<sup>43</sup>.

En este caso solo se está haciendo referencia al problema económico que se desprende una vez que la Administración o los particulares de forma indirecta prestan el servicio, dejando claro que aun y cuando sean los particulares los que asumen los riesgos económicos, la Administración Pública es la titular del servicio.

Son varios los autores que se han referido al tema sin embargo una clasificación mas completa es la ofrecida por GARRIDO FALLA,<sup>44</sup> que en definitiva contempla de una manera u otra la opinión del resto de la doctrina.

El citado autor hace referencia a las formas de gestión por las que se vale la Administración Pública para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos.

Bajo la definición de gestión directa se comprenden todas aquellas formas de prestación en los cuales la Administración territorial ofrece el servicio directamente con sus propios medios: se trata de la gestión enteramente pública. En consecuencia, esta modalidad gestora se caracteriza por:

1. la Administración actúa a través de su propia estructura y organización burocrática, es decir, a través de sus funcionarios y personal contratado, por lo

---

<sup>43</sup> BOQUERA OLIVER, *Derecho ...I*, cit., p. 241

<sup>44</sup> GARRIDO FALLA, *Tratado... II*, volumen II (parte general... conclusión), reimpresión de la 7ma edición, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.pp. 404 y SS.

que se elimina cualquier intervención de los particulares en la prestación del servicio;

2. la propia Administración prestadora del servicio es quien aporta el capital necesario para ello;
3. el riesgo de la actividad de gestión es soportada por dicha Administración, a diferencia de lo que sucede en los casos de gestión indirecta del servicio.

Así se consideran forma de gestión directa, la gestión indiferenciada sin órgano especial, el establecimiento o empresa propia, sin personalidad; servicio público personificado y la sociedad privada.

En la gestión indiferenciada sin órgano especial, la actividad de prestación de la Administración Pública se realiza a través de los órganos ordinarios que constituyen la burocracia administrativa.

El establecimiento o empresa propia, sin personalidad tiene como rasgo característico que, no obstante realizarse una actividad directamente imputable a una Administración Pública, existe un principio de diferenciación que determina la oposición de unos órganos de gestión distintos de los encuadrados en la común organización burocrática. Junto a la diferenciación orgánica que supone también representa la aceptación de un principio aunque con carácter limitado, de autonomía financiera.

El servicio público personificado implica que la Administración crea personas jurídicas para encargarla de la prestación de servicios público, descentralizando la gestión.

La sociedad privada obedece a que la Administración crea para la prestación de servicios de carácter económico, que no impliquen ejercicio de autoridad, sociedades o empresas con capitales propios, que desenvuelven su actividad

sometidas a régimen jurídico privado, aunque tengan peculiaridades en su regulación, que no se encuentran en las sociedades creadas por los particulares.

Sin embargo, la Administración puede ceder, como ya se refirió, la gestión a particulares o empresas privadas que puedan económicamente y legalmente prestar el servicio que a la Administración pública interesa, esto responde a que la empresa solo realiza la gestión, pues la titular del servicio realizado sigue siendo la Administración Pública, a la que se le denomina gestión indirecta, que como diría PARADA y GARRIDO FALLA, supone la intervención de un particular o de una empresa mixta ligada a la Administración (titular del servicio) por una relación contractual, generalmente a través del llamado contrato de gestión de servicio público<sup>45</sup>.

Partiendo de la magnífica clasificación realizada por GARRIDO FALLA, podemos decir que simplifícadamente la gestión indirecta:

- a) Se realiza con la intervención de particulares o empresas mixta.
- b) El riesgo económico corre a cargo de los particulares o empresa mixta que realizan el servicio público.
- c) La Administración solo sede la gestión administrativa, pues la titularidad del servicio público se mantiene en su poder.
- d) Se basa en la utilización de instrumentos específicos como la Concesión, el Arrendamiento y el Concierto.

Es de tener en cuenta que la concesión de servicios públicos pertenece al género conocido como concesiones administrativas. Se utiliza la expresión en plural, porque no existe una sola forma de concesión, sino que esta puede manifestarse

---

<sup>45</sup> Es aquel mediante los cuales las Administraciones Públicas encomiendan a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público con un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares, quedando excluidos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. Tal y como afirma Matilla Correa, en el ordenamiento positivo cubano no se acoge la figura del contrato administrativo. (*Vid.* Matilla Correa, Andry, Cuba y las concesiones administrativas hoy en <http://www.fd.uo.edu.cu>)

de distintas maneras y en consecuencia tampoco tiene un régimen jurídico uniforme.

Considera ZANOBINI, citado en la obra por el profesor BENJAMÍN<sup>46</sup>, que la palabra "concesión" es multívoca, siendo alguna de sus acepciones incorrectas. Desde el punto de vista estrictamente jurídico la concesión consiste en transferir competencias a personas que no forman parte de la Administración Pública, en virtud de lo cual se amplía su esfera jurídica.

La concesión es de las más utilizadas pues esta supone el impulso de una actividad económica por parte de un concesionario, ente a quien se le conceden ciertos derechos para realizar esta actividad, que estará caracterizada por el riesgo que corre el concesionario el cual debe responder con su patrimonio. La concesión es la forma paradigmática de la gestión indirecta de los servicios públicos. Consiste en la transferencia al gestor indirecto (sujeto privado) de facultades originariamente administrativas.

Lanza López afirma que "La persona jurídica individual para que se convierta en concesionario, sustituye al Estado en la prestación del servicio, se somete a las reglamentaciones de la Administración Pública en lo que respecta al régimen de tarifas, de obras y de cargos públicos. En este supuesto la potestad del Estado no se puede ver menoscabada por la iniciativa popular, sino que debe conducir a que el concedente mantenga el deber de satisfacer las nuevas necesidades sociales, sea atendiendo directamente o exigiendo del respectivo concesionario que los atienda y sirva, aún cuando tal obligación estuviera contemplada en el acto contentivo de la concesión.

---

<sup>46</sup>Villegas Basavilbaso. Benjamín *Derecho Administrativo*, tomo IV, editorial..., Buenos Aires, 1952. p. 223.

El empleo de procedimiento jurídico de servicio público en una concesión de este tipo se justifica plenamente porque la base de la misma sigue siendo la satisfacción de necesidad de interés general<sup>47</sup>.

En mi opinión en el estudio del tema es de suponer importante resumir algunas de las características que presentan las concesiones:

- 1 Que tienen un carácter *Intuito Personae*: (El particular que presta el servicio debe poseer ciertos requisitos y no puede ser transmitida sin el consentimiento de la Administración.)
- 2 No se despoja al Estado de las facultades soberanas ni del deber que tiene de resolver los servicios públicos.
- 3 La Administración puede modificar los términos en que inicialmente se otorgó la concesión ante una mala o incompleta prestación del servicio.
- 4 La responsabilidad del concesionario no es total, es solamente a la incongruencia que se determinen en la ejecución de la prestación del servicio con el cual esta responsabilizado.
- 5 La concesión tiene carácter precario pues puede cesar en cualquier momento que la Administración estime insatisfecho el interés público.
- 6 Se otorga directa e inmediatamente en interés público lo que implica que no puede ser renunciada unilateralmente.
- 7 El Estado no pierde la titularidad sobre el servicio objeto de la concesión.

Es importante distinguir entre la autorización y la concesión; y para ello se toma el criterio de Lancís<sup>48</sup>, en cuanto a que la primera consiente al particular el ejercicio de un derecho, levantando la prohibición o limite que lo impediría y cita a PRESUTTI que encuentra tres fines: tolerar un acto que sin ella sería ilícito; consentir un hecho que sin aquella sería nulo; o permitir el uso singular de un bien de dominio público, o el disfrute de un servicio público, cuando la Administración tuviera la facultad de otorgar tales ventajas a una persona o entidad. En este último aspecto

---

<sup>47</sup> Lanza López, "La concesión"... cit pp. 403 y 404

<sup>48</sup> (Vid. Lancís y Sánchez, Antonio, Derecho ...cit., p 460)

dice el autor es en el que la autorización suele confundirse con la limitación, expresiones ambas que a menudo llegan a usarse como sinónimo.

Aclara además que las autorizaciones son esencialmente revocables cuando lo exija el interés general, lo que lleva implícito su carácter temporal, no obstante reconoce que algunos pueden ser otorgados a perpetuidad.

En la concesión, por el contrario, si bien se crean derechos para el concesionario se le fijan al mismo tiempo obligaciones específicas y determinadas; entre otras las de realizar el objeto de la concesión de donde adquiere la condición sinalagmática que le es característica.

Otra de las formas de gestión indirecta es el arrendamiento de bienes o instituciones por parte de la Administración a particulares que van a realizar la prestación del servicio. En este caso el arrendatario no solo correrá con el riesgo económico sino que tendrá que abonar una tasa periódica a la Administración arrendadora. Hay que destacar que aquí los bienes son proporcionados por la Administración por lo que la inversión hecha por los particulares es mínima.

Por último y no menos importante tenemos el Concierto, que presupone que una empresa realice actividades análogas al servicio público de que se trate. Se trata de una forma de gestión indirecta, especialmente apropiada para hacer frente a los servicios sociales o asistenciales que implica la celebración de un contrato con entidades públicas o privadas o particulares que vengán realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.

En cualquier caso, el concierto viene a suplir la "incapacidad" actual de la Administración para la prestación de un servicio, por lo que, por definición, se caracteriza por la nota de interinidad o transitoriedad.

En el caso del concierto es la Administración quien aprovecha los locales o instalaciones que tenga el particular para la prestación de la actividad, limitándose

únicamente a otorgarle la condición jurídica de gestor del servicio público correspondiente.

Como se dijo una parte de la doctrina contempla la forma de gestión la mixta, y en ella agrupa a las empresas mixtas, la gestión se lleva a cabo a través de la creación de sociedades mercantiles Anónima o de Responsabilidad limitada, en la que la Administración participa, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas, o en la participación de una sociedad mercantil ya creada. El carácter mixto de la sociedad resulta de la participación conjunta en el capital social y en la dirección y gestión de la empresa en la que ha de intervenir la Administración.

Este tipo de gestión cuenta con dos modalidades, la gestión interesada y la sociedad de economía mixta. En la primera la Administración Pública y el empresario participan de los resultados de la explotación del servicio público, teniendo en cuenta lo proporcionado en el contrato establecido entre ambos, pudiéndose estipular incluso un beneficio mínimo a favor de cualquiera de las partes asociadas atendiendo al resultado de la explotación. El riesgo económico se asume en este caso de modo conjunto. En esta fórmula de gestión la colaboración Administración-particular no se instrumenta mediante la creación de una sociedad sino a través de un contrato. Es por ello que la mayoría de la doctrina reconoce que en puridad nos encontramos ante una concesión administrativa con cláusula de interesamiento.

En el segundo de los casos permite que la Administración participe parcialmente por si o por medio de una entidad pública en el capital, aunque de manera minoritaria, pero con medios eficaces que le permitan cierto control sobre la sociedad.

Hasta aquí se ha caracterizado la actividad de servicio público como forma de actividad administrativa basado en su concepción, clasificación, el régimen jurídico que permite la realización de su gestión directa, indirecta y mixta. Tal caracterización resulta vital para el análisis que prosigue destinado a enmarcar la actividad del transporte aéreo de pasajeros como servicio público.

## *1.2 La actividad de transporte aéreo de pasajeros como servicio público*

Una vez analizados los aspectos relacionados con la actividad administrativa y en especial los servicios públicos, concierne entonces particularizar en lo relacionado con el transporte aéreo de pasajeros, con punto de partida específico en los requisitos a cumplir por los servicios públicos y sus formas de gestión. A tal propósito será útil como apoyo, la ejemplificación con algunas normas foráneas reguladoras del transporte público.

Gramaticalmente transportar significa llevar algo de un lugar a otro, mientras que transportarse es la acción y resultado de transportar.

En la actualidad el transporte moderno en general está al servicio del interés público e incluye todos los medios e infraestructuras implicadas en el movimiento de las personas o bienes, así como los servicios de recepción, entrega y manipulación de tales bienes.

En cambio existe una distinción en el llamado transporte comercial entre el transporte de personas y el de mercancías. El transporte de personas se clasifica como servicio de pasajeros y el de bienes como servicio de mercancías.

El transporte de personas a través de las distintas vías de comunicación (terrestre, aérea, fluvial y marítima, etc.) constituye una actividad que genera diversos tipos de relaciones que contienen relevancia jurídica; genera derechos y obligaciones para los sujetos que intervienen en dichas relaciones y por tanto obligan a las autoridades estatales a tener una visión de las situaciones con posibilidad de surgir en estas relaciones en dicha actividad y al mismo tiempo regularlas.

Son variados los medios en los que se puede transportar de los que podemos mencionar el tranvía, el metro, autobús, automóviles, aviones, barcos etc. Los que se pueden agrupar en transporte por carretera, ferroviario, aéreo, de tracción animal y humana, etc.

Es interesante realizar dos apuntes fundamentales; el de caracterizar la actividad de transportación o transporte aéreo de pasajeros, como actividad administrativa de los servicios públicos, sin perder de vista las también aludidas formas de actividad administrativa de limitación o policía y fomento; y la limitación al transporte aéreo.

Por otra parte el pasajero es la persona natural que es trasladada de un lugar a otro en un medio destinado a tal servicio público, mediante el pago de una tarifa legalmente establecida.

Una vez definido los términos de transporte y pasajero, no se hace difícil llegar a la definición de transporte de pasajeros como la actividad realizada con el fin de trasladar personas de un lugar a otro, a cambio de un pago pecuniario, en un medio registrado y habilitado para tales fines, incluyendo las pertenencias (equipaje) de los pasajeros.

El transporte aéreo es entendido como el transporte público de pasajeros, equipaje, carga y correo en aeronaves, por separado o en combinación, a cambio de una remuneración o en alquiler; entendiéndose entonces por aeronave toda construcción apta para el transporte de personas o cosas capaz de moverse en la atmósfera merced a las reacciones del aire, sea o no más ligera que éste y tenga o no órganos motopropulsores. Es importante entonces analizar si esta actividad puede ser catalogada como servicio público, a partir de las características ya planteadas.

### *1.2.1 El transporte aéreo de pasajeros, una necesidad general bajo titularidad estatal*

Es evidente la necesidad de traslación de un lugar a otro por las personas, lo que implica necesariamente la utilización de un transporte eficiente, y por las características de la sociedad actual, influye en gran medida la agilidad (velocidad, rapidez y seguridad) con que se puedan desplazar los ciudadanos.

Cada país presenta sus particularidades con respecto a la regulación y uso del transporte aéreo como actividad administrativa, hay que admitir que el transporte aéreo es de suma importancia para el traslado rápido y eficiente de las personas que necesitan de este servicio; el que cuenta con una gran generalidad de intereses, pero es además indispensable para el desarrollo económico y social de cada territorio.

Referido al tema son variadas las legislaciones a nivel mundial que dan tratamiento al transporte público, tal es el caso de México, quien en su "Ley de Aviación Civil"<sup>49</sup> reconoce el servicio de transporte aéreo como un servicio de necesidad general y público.

Se puede apreciar que el transporte aéreo es una modalidad especialmente idónea para cubrir distancias largas y medias. Por lo que respecta a España, según lo planteado por RICARDO ALONSO SOTO, "la importancia de este sector se puede reflejar en los siguientes datos: a) El transporte aéreo representa un valor añadido bruto a precios de mercado de unos 100.000 millones de pesetas anuales, lo que supone más de seis veces el representado por el ferrocarril y una cifra muy próxima a la totalidad del transporte de viajeros por carretera"<sup>50</sup>.

Cuando se refería a la importancia del transporte aéreo para el desarrollo económico de las sociedades, podemos mostrar como ejemplo concreto que a partir del 2007, el país Panameño reportó una cantidad de viajeros de más de 2,200 millones de pasajeros solo en vuelos internacionales regulares, además de que actualmente alrededor de 33 millones de empleos se relacionan con la aviación civil. Ese comportamiento, plantea el Gobierno Nacional de Panamá, es

---

<sup>49</sup>Ley de Aviación Civil para el Estado de México, D.F, en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/25.doc>., a 28 de abril de 1995. Consultada 4 de febrero del 2009.

<sup>50</sup>ALONSO SOTO. Ricardo, "La liberación del transporte aéreo" [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/Transporair.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Transporair.pdf). Consultada 4 de Febrero del 2009.

de considerar a la aviación de vital importancia, tomando en cuenta la naturaleza del país como de servicio de enlace regional, mundial y de destino turístico<sup>51</sup>.

No podemos dejar de mencionar a la Republica Bolivariana de Venezuela quien muestra en su legislación aérea civil, “La prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, equipaje, carga y correo tiene el carácter de servicio público”. “Colombia en el transporte aéreo, la Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de transporte en su artículo 68 indicó que el modo de transporte aéreo, es un servicio público esencial”<sup>52</sup>.

Como se ha analizado el transporte aéreo de pasajeros es irrefutablemente una necesidad de carácter general, pues en todo el mundo aumenta en uno u otro porcentaje la cantidad de personas y bienes que se trasladan en las diversas distancias y territorio, puesto que este medio de transporte a diferencia de otros da la posibilidad de traspasar fronteras e ir más allá de los territorios nacionales.

Tal y como se analizará al tratar otros de los caracteres esenciales del servicio público la regulación y desarrollo de la actividad del transporte, es centro de las políticas estatales; pero ello no es privativo de las miradas y acciones de tal orden, sino que en la esfera internacional se encuentra la preocupación por la misma y muestra de ello lo constituyen, la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (*International Air Transport Association* o IATA)<sup>53</sup> y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Tomado de <http://www.presidencia.gob.pa/informe/anacion/instituciones/AAC.pdf>. Consultada el 4 de febrero del 2009.

<sup>52</sup> Decreto con Fuerza de ley de Aviación Civil para la República Bolivariana de Venezuela de 13 de Noviembre del 2000. en <http://mipagina.cantv.net/leamon/LEYDEAVIACIONCIVIL.doc>. Consultada 2 de Marzo del 2009

<sup>53</sup> Se fundó en La Habana, Cuba, en abril de 1945. Es el instrumento para la cooperación entre aerolíneas, promoviendo la seguridad, fiabilidad, confianza y economía en el transporte aéreo en beneficio de los consumidores de todo el mundo. ( *Vid.* <http://www.iata.org>)

<sup>54</sup> Creada el 7 de diciembre de 1944 cuando delegados de 52 naciones se reunieron en Chicago para firmar el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, la OACI constituye desde entonces parte y esencia de la historia de la aviación. Su obra comprende tanto las normas y disposiciones aeronáuticas de carácter técnico como el sistema jurídico que ha permitido el desarrollo ordenado de la aviación civil (*Vid.* [www.icao.int](http://www.icao.int))

Otra de las características objeto de análisis se refiere a que la actividad sea realizada por el Estado; partiendo de las funciones y competencia de los agentes administrativos, o particulares a través de formas que garanticen la defensa del interés público. Este aspecto guarda estrecha relación con el anterior, pues como afirma GARCÍA OVIEDO, refiriéndose a los servicios de comunicaciones y transporte: “Servicios públicos de ésta naturaleza no pueden ser explotados en un régimen de empresa puramente privada. Están íntimamente ligados con el interés público, que su construcción, instalación o explotación exige la dirección suprema del Estado. La iniciativa privada no podría sustraerse en este caso, a las sujeciones del medio personal, desentendiéndose en estas obras y servicios de las directrices y ordenaciones que exige la causa pública. Por otra parte abandonar estas explotaciones a la actividad individual sería poner en manos de las empresas intereses sociales, económicos y afectivos importantísimos, e incluso comprometer seriamente sagrados intereses del Estado”<sup>55</sup>.

En las leyes antes citadas de transporte aéreo de pasajeros, se puede apreciar que es un órgano del Estado quien rige esta actividad, un ejemplo de esta lo constituye la legislación colombiana, quien confiere a la Autoridad aeronáutica “la atribución de calificar, reglamentar, con la finalidad de prestar servicios aéreos seguros, eficientes y económicos”<sup>56</sup>.

Por su parte la legislación mexicana establece que es la Secretaría de Comunicaciones y Transporte quien “dirige la actividad de transporte aéreo a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil por conducto de los comandantes regionales y los comandantes de aeropuerto”<sup>57</sup>. La Ley venezolana establece que el Instituto Nacional de Aviación Civil, en cuanto a servicio público y

---

<sup>55</sup> García Oviedo, Carlos. *Derecho...* cit., p.844.

<sup>56</sup> República de Colombia, Resolución número, No 00820, modificativa de la Resolución 02743 del 1988, en [http://www.anato.org/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=1&download=68](http://www.anato.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&download=68). Consultada 2 de Marzo del 2009.

<sup>57</sup> Ley de Aviación Civil para el Estado de México, D.F., en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/25.doc>, a 28 de abril de 1995. Consultada 4 de Marzo del 2009.

navegación aérea, “procurará ajustar los procedimientos de los servicios a las normas y métodos recomendados internacionalmente, y sin perjuicio de las competencias que en materia de telecomunicaciones aeronáuticas tenga el organismo del estado responsable de la administración, regulación, ordenación y control del espectro radio eléctrico y las que correspondan a otros organismos del Estado”<sup>58</sup>.

De manera singular aunque con sus matices, en Argentina, “la Administración General tendrá a su cargo la fiscalización, control y Administración de la actividad aeronáutica civil, su titular será elegido previo concurso público por el Poder Ejecutivo Nacional y ejercerá la representación de la AFAC”. En tal sentido las leyes españolas no son menos, pues corresponde al Ministerio del Aire, “conceder o autorizar la implementación e iniciación del servicio aéreo, así como ejercer la inspección necesaria para garantizar su cumplimiento”. Mientras que Guatemala dispone en su cuerpo normativo sobre aviación civil que “las actividades aeronáuticas civiles están sujetas al control, fiscalización, supervisión y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil”<sup>59</sup>.

### *1.2.2 Régimen jurídico y formas de gestión de la actividad del transporte aéreo de pasajeros*

Anteriormente quedaron sentadas las características que debe tener el régimen jurídico de los servicios públicos, el cual debe estar erigido sobre las potestades y poder de la Administración Pública, como lo es el de policía, antes reseñado; igualmente debe garantizar la obligatoriedad de la prestación, con unidad de trato para todos los ciudadanos, salvo la existencia de categorías especiales y no puede haber más dependencia del dominio público que se utilice al prestar el

---

<sup>58</sup> Decreto con Fuerza de ley de Aviación Civil para la República Bolivariana de Venezuela de 13 de Noviembre del 2000. en <http://mipagina.cantv.net/leamon/LEYDEAVIACIONCIVIL.doc>. Consultada 4 de Marzo del 2009

<sup>59</sup> Proyecto de Ley para la Aviación Civil. Artículo 7. República Argentina/ 2006. en <http://www.aersys.com.ar/infored/pol/ardiputados/1999/1500D99.html>. Consultada 24 de Marzo del 2009.

servicio público, que de la razón estatal de satisfacción de la necesidad social. La modificabilidad en la ejecución del servicio por razones de oportunidad y conveniencia en cuanto a la satisfacción del interés público, es otra de las exigencias del citado régimen.

A la hora de analizar estas características se considera preciso, tener en cuenta la situación actual, apuntando a los servicios públicos que se realizan directamente por la Administración o los que se realizan a través de particulares (de gestión directa e indirecta) finalmente son controlados por el Estado, que como se planteó en algún momento es el que mantiene el control sobre los particulares que ejercen la actividad administrativa, es decir solo cede la gestión del servicio, pues la titularidad la mantiene en su poder.

En este aspecto haremos referencia a algunas normas foránea como la ley de aviación civil de Guatemala quien reconoce para la gestión del servicio de transporte aéreo “el arrendamiento, fletamento e intercambio de aeronaves<sup>60</sup>”. España en su Ley de Navegación Aérea establece que “las concesiones de servicios regulares por líneas determinadas o por redes de rutas se otorgarán a empresas de nacionalidad española y mediante concurso público, salvo por razones de interés nacional o de la propia explotación del transporte, apreciadas en Consejo de Ministros, que aconsejen otra cosa, la tramitación de las concesiones corresponde al Ministerio del Aire y su aprobación al Consejo de Ministros, aclarando además que las autorizaciones tendrán un plazo de vigencia no inferior a un año ni mayor de diez, pudiendo ser prorrogadas<sup>61</sup>”. Por su parte la legislación de Venezuela indica que “las habilitaciones administrativas y las concesiones para la prestación de servicios públicos de transporte aéreo internacional, deberán ajustarse a los términos contenidos en los tratados y convenios Internacionales aplicables, a lo dispuesto en este Decreto-Ley, sus

---

<sup>60</sup> Reglamento de la Ley de Aviación Civil. República de Guatemala, en <http://clacsec.lima.icao.int/Leyes/Gua/Reglamento%20de%20la%20ley%20de%20aviacion%20civil.pdf>. Consultada 6 de Marzo del 2009.

<sup>61</sup>Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, en [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/148-1960.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/148-1960.html). Consultada 6 de Marzo del 2009.

reglamentos y la normativa técnica dictada por el Instituto Nacional de Aviación Civil, quedando sujetos los servicios prestados por transportistas extranjeros, al ejercicio del principio de la reciprocidad y al interés nacional<sup>62</sup>; el caso de México la legislación aérea civil Mexicana reconoce el otorgamiento de concesiones y permisos para el desempeño de este tipo de actividad administrativa por parte de particulares, dejando claro que la Secretaría (ente administrativo) será la encargada de otorga, controlar y regular las concesiones otorgadas, además de reconocer también los servicios de fletamento y de taxis aéreos<sup>63</sup>.

Colombia en transporte aéreo civil, dispone que “Ley ha dispuesto la facultad de intervención del Estado en las actividades del transporte”, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte; formuló los principios rectores del mismo, señalando como un principio fundamental la intervención del Estado, indicando que corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

Es conveniente además hacer alusión que en este país se define que “el ámbito de aplicación indica que todas las actividades de aeronáutica civil quedan sometidas a la inspección, vigilancia y reglamentación del Gobierno”<sup>64</sup>.

De esta forma queda demostrada otra de las características fundamentales que poseen los servicios públicos en la que el régimen jurídico permite que la Administración reglamente, dirija y gestione de forma directa o indirecta el servicio.

En cuanto a poderes y prerrogativas, la imposición de tarifas la legislación venezolana es el órgano encargado de la promoción y protección de la libre

---

<sup>62</sup> Decreto con Fuerza de ley de Aviación Civil para la República Bolivariana de Venezuela de 13 de Noviembre del 2000. en <http://mipagina.cantv.net/leamon/LEYDEAVIACIONCIVIL.doc>. Consultada 6 de Marzo del 2009

<sup>63</sup> Ley de Aviación Civil para el Estado de México, D.F, en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/25.doc>, a 28 de abril de 1995. Consultada 6 de Marzo del 2009.

<sup>64</sup> República de Colombia, Resolución número, No 00820, modificativa de la Resolución 02743 del 1988, en [http://www.anato.org/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=1&download=68](http://www.anato.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&download=68). Consultada 6 de Marzo del 2009.

competencia, podrá ratificar, modificar o levantar la regulación tarifaria provisional, así como determinar la duración de ésta en el tiempo, además los precios o tarifas se describirán clara y explícitamente las restricciones a que estén sujetos y permanecerán vigentes por el tiempo y en las condiciones ofrecidas además de ser de su atribución regular y sancionar todas las actividades aeronáuticas civiles. En lo que respecta a España, “el Ministerio del Aire es el encargado anualmente de fijar las tarifas máximas que podrán aplicarse al tráfico no regular interior, que no podrán ser inferiores a las autorizadas para el servicio regular”<sup>65</sup>. Honduras no es menos, su legislación establece “las empresas aéreas que obtengan Certificados o Permisos de Explotación se limitarán únicamente a las rutas, tarifas, itinerarios y horarios autorizados por el Poder Ejecutivo y la Dirección General de Aeronáutica Civil, según sea el caso, debiendo abstenerse de usar términos que no reflejan la realidad del servicio ofrecido o autorizado”<sup>66</sup>. Guatemala no es excepción pues la Dirección de Aeronáutica Civil de este país es la encargada de sancionar las infracciones o violaciones cometidas<sup>67</sup>.

Por ultimo nos quedaría como característica que suponga una actividad técnica prestada de forma regular y continua y que la misma sea adecuada, y sea predeterminada por una igualdad en relación con aquellos usuarios del servicio. Para ello la actividad realizada tanto por la Administración en su gestión directa, o bien por los particulares en cualquiera de las manifestaciones de gestión indirecta (concesión, arrendamiento o concierto), deberá tener un carácter sistemático, uniforme, ajustada y con equivalencia en relación con los usuarios del servicio que se presta. En tal dirección la legislación mexicana también se muestra cuando expresa que “Los servicios deberán prestarse de manera permanente y uniforme,

---

<sup>65</sup> Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, en [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/I48-1960.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I48-1960.html). Consultada 6 de Marzo del 2009.

<sup>66</sup> Ley de la Aviación de la República de Honduras Diario Oficial de la Republica de Honduras No 000825, en <http://www.sic.gob.hn/L-SIC/Leyes%20SIC/Leyes%20de%20Inversiones/acuerdo%20001518.pdf>.

<sup>67</sup> Reglamento de la Ley de Aviación Civil. República de Guatemala, en <http://clacsec.lima.icao.int/Leyes/Gua/Reglamento%20de%20la%20ley%20de%20aviacion%20civil.pdf>. Consultada 6 de Marzo del 2009.

en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio<sup>68</sup>”.

Venezuela establece el acceso “en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos en todos los servicios aeronáuticos y a recibir un servicio eficiente, de calidad e ininterrumpido, salvo las limitaciones derivadas de la capacidad de dichos servicios, además de recibir el trato y la información adecuada<sup>69</sup>”.

En el presente Capítulo no solo hemos ido desarrollando las características de los servicios públicos que anteriormente abordamos, sino que al unísono han quedado sentadas las características que debe tener el régimen jurídico de tales servicios, los que deben estar fundados sobre las potestades y poder de la Administración Pública, estamos hablando del deber de garantizar la obligatoriedad del servicio con la unidad e igualdad para los que reciben el servicio, de la necesidad social por la cual el Estado de manera directa o indirecta presta el servicio y la posibilidad de modificar a conveniencia la ejecución del servicio teniendo en cuenta que los intereses público puede cambiar indudablemente como cambian las sociedades sin poder negar el principio filosófico de desarrollo.

Es importante dejar marcado la existencia de normas a nivel mundial que regulan la actividad de transporte aéreo civil, las que se presentan con un marcado carácter general, que son de obligatorio cumplimiento para todos, sin perder de vista a aquellas normas que tienen un carácter más regional, que también forman parte del antes mencionado régimen jurídico; si tenemos en cuenta de que este es un medio en el cual la Administración puede establecer un conjunto de normas específicas para todos los administrados, ya sean los prestadores específicos del servicio o los usuarios que lo reciben.

---

<sup>68</sup> Ley de Aviación Civil para el Estado de México, D.F. en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/25.doc>, a 28 de abril de 1995. Consultada 6 de Marzo del 2009.

<sup>69</sup> Decreto con Fuerza de ley de Aviación Civil para la República Bolivariana de Venezuela de 13 de Noviembre del 2000. en <http://mipagina.cantv.net/leamon/LEYDEAVIACIONCIVIL.doc>. Consultada 6 de Marzo del 2009

De esta forma podemos comprobar la existencia de normas en sus diferentes niveles jerárquicos, las cuales, como manifestábamos anteriormente van desde la generalidad para regir toda la nación, como las que en un momento dado se dictan (Ley, Decretos/ Ley, Reglamentos) para regular una actividad administrativa determinada con un fin específico.

Es valido destacar que este conjunto de leyes certeramente, regulan, administran, controlan, abordan sobre la competencia de los órganos encargados de dirigir y coordinar estos servicios públicos de transporte aéreo, además de la intervención estatal en los supuestos de necesidad teniendo en cuenta que por las características de los servicios públicos estos pueden ser realizados por particulares, bajo a titularidad del Estado, por lo que también muestran el establecimiento de los procedimientos administrativos a que deberán ajustarse todos los que intervengan en la prestación del servicio público del transporte aéreo, desde los usuarios hasta las autoridades, incluyendo los recursos administrativos a utilizar para la realización efectiva de tal prestación.

No pasar por alto la obligación de los intervinientes, así como los derechos que poseen las partes, pues el servicio se hace efectivo mediante un “Contrato de transporte aéreo, siendo aquel en virtud del cual una persona denominada transportador se obliga, por cierto precio, a conducir de un lugar a otro, por vía aérea, pasajeros o cosas ajenas y a entregar éstas a quienes vayan consignadas”<sup>70</sup>.

En tal sentido la palabras de Agustín Rodríguez Jurado quien identifica al transporte aéreo como un contrato, en virtud del cual una parte se compromete a llevar de un lugar a otro por vía aérea, personas, sus equipajes o mercaderías<sup>71</sup>”.

---

<sup>70</sup> Ley de Impuesto a las Ventas y Servicios. Oficio N° 3994 de 04 de Noviembre de 2002. Artículo 126° del Código Aeronáutico, aprobado por la Ley N° 18.916, en <http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/adminis/2002/ventas/ja394.doc>.

<sup>71</sup>Rodríguez, Jurado. Agustín <http://www.caalex.udec.cl/apuntes/003d.ppt>. Consultada 6 de marzo del 2009

Con la caracterización que antecede, culmina esta primera parte del trabajo, en la que a partir de la concepción de la actividad administrativa y su clasificación fueron sentadas las características del servicio público con énfasis en el régimen jurídico, como imprescindible pilar para verificar si la actividad de transporte aérea de pasajeros califica como tal, amén de la presencia de otras variantes de la Administración. Con la confirmación de tal clasificación quedan sentadas las bases para el análisis de esta actividad en Cuba, lo que acontece en la segunda parte.

### *El transporte aéreo de pasajeros en Cuba. Una mirada desde el régimen jurídico del servicio público*

Anteriormente se dejaron sentados elementos que, partiendo de las generalidades del servicio público, permitieron caracterizar la actividad de transporte de aéreo de pasajeros, por lo que corresponde en este espacio, analizar algunas de sus particularidades en Cuba, con especial atención al régimen jurídico.

De ahí, que constituye nuestro objetivo, caracterizar la actividad cubana de transporte aéreo de pasajeros, y en especial, el sistema de normas que regulan la regulan. Es importante aclarar, que se trata de una caracterización general, radicada básicamente en las normas que indican las características del servicio público antes explicadas, sin pretender abordar las numerosas regulaciones que pormenorizan la actividad de la aviación en general.

#### *2.1.1 El transporte aéreo de pasajeros en Cuba. Necesidad general. Titularidad Estatal*

Tomaremos como eje central los ya mencionado rasgos del servicio público. Recuérdese que se trata de:

- a) Satisfacción de una necesidad o interés general o colectivo

- b) Que la actividad encaminada a satisfacer dicha necesidad se realice por el Estado a partir de las funciones y las competencias de los agentes administrativos, o por particulares a través de formas que garanticen la defensa del interés público.
- c) Que su régimen jurídico permita que la administración reglamente, dirija y gestione de forma directa o indirecta el Servicio.
- d) Que suponga una actividad técnica prestada de forma regular y continua y que la misma sea adecuada, y sea predeterminada por una igualdad en relación con aquellos usuarios del servicio.

Como se ha podido apreciar el transporte de aéreo de pasajeros constituye una necesidad colectiva, este es considerado como el más seguro de todos los tipos de transporte, pues los adelantos de la navegación aérea, de las telecomunicaciones y de las facilidades electrónicas han permitido que la aviación haya progresado maravillosamente. Al desarrollar este medio de transporte, los Estados gozan de una gran ventaja, ya que su continuidad, al extenderse sobre tierra y mar, representa la posibilidad de conexión con los demás territorios cuyas fronteras no es terrestre. Se habla de la posibilidad de transportar una determinada cantidad de personas, por las más variadas razones: laborales, turísticas (visitas, paseos), asuntos personales de cada individuo, etc.

Nadie puede desconocer el efecto multiplicador del transporte aéreo en el desarrollo económico, político y social de los pueblos, así como tampoco se puede desconocer que desde que se inventó el avión el sistema económico mundial creció sustancial y rápidamente; el intercambio del comercio y la industria aumentó y otros sectores conexos mantuvieron un proceso de expansión paralela, como es el caso del turismo y la gestión empresarial, los mismos que no hubieran podido manejarse tan dinámicamente como lo han hecho, sino tuvieran a su disposición el modo aéreo.

Pero hay que destacar que también se ve limitado por la necesidad de contar con costosas infraestructuras y el mayor coste económico que otros transportes.

Cuba no escapa a tales necesidades y condiciones, con la particularidad de que la actividad se vio afectada por la crisis económica experimentada, tras el derrumbe del campo socialista; de esa manera, al finalizar el año 1994 las transportaciones de cargas y pasajeros mantuvieron la tendencia decreciente que desde el año 1990 se venía produciendo, y se agravaron con el recrudecimiento del bloqueo económico de EE.UU. contra la Isla.

El transporte aéreo de pasajeros en Cuba se afectó severamente por la pérdida de la principal fuente de intercambio, derivada de la crisis Soviética, que en gran medida, influyó desafortunadamente sobre el desarrollo de la modalidad de transporte objeto de este estudio, afrontándose problemas con la importación de combustible y piezas de repuesto.

La necesidad de acudir al Mercado Internacional y la limitación en la disponibilidad de moneda libremente convertible y se hizo difícil reemplazar los equipos, importar sus piezas y partes que antes procedían de la URSS, pues no se contaba con la materia prima necesaria para producirlas en Cuba.

En lo general el transporte en Cuba atravesaba por una muy difícil situación, las transportaciones de pasajeros disminuyeron considerablemente lo que determinó la aplicación de medidas, por ejemplo, el autofinanciamiento en moneda libremente convertible en la Aéreo Náutica Civil y en la actividad Marítimo-Portuaria<sup>72</sup>.

Sentado lo anterior, en pos de resaltar como se cumple en Cuba la primera de las características generales del servicio público, claro está vinculada a la situación de

---

<sup>72</sup> García de Paz Juan José. Centro de Estudios de la Economía Cubana. Universidad de La Habana, 1995, en <http://www.uh.cu/centros/ceec/Sitio800/paginas/Publicaciones/Biblioteca/tematicas/SECTOR%20TRANSPORTE,%20A%20DIO%201995.pdf>. Consultada 10 de Marzo del 2009

crisis a la que alude, resulta pertinente proseguir con los siguientes requisitos de aquella forma de actividad administrativa.

### *2.1.1 El Estado cubano como eje central de la actividad de transporte aéreo de pasajeros*

La regulación jurídica medular de la estructura central de la Administración Pública cubana, lo constituye el Decreto Ley 67 de 1983, modificado posteriormente por el Decreto Ley 147 de 21 de Abril de 1994.

Estos cuerpos legales refrendan como organismo rector de la actividad transportista en Cuba al Ministerio de Transporte al señalar que: es “el organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y el Gobierno en cuanto a transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, sus servicios auxiliares o conexos y la navegación civil marítima y aérea”<sup>73</sup>.

Como se advierte el transporte aéreo se encuentra incluido, sin embargo, posteriormente, mediante el Decreto Ley 85 de 12 de junio de 1985, por consiguiente modificativo de las anteriores normativas, se crea el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba (IACC) como “Órgano de la Administración Central de Estado, encargado de dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y el Gobierno relativa al transporte aéreo civil, sus servicios auxiliares y conexos”<sup>74</sup>. Así le fueron transferidas las atribuciones, funciones, obligaciones y derechos que sobre la rama aérea civil poseía el Ministerio de Transporte, pues se considera al instituto como su continuador, subrogado en lugar y grado a los efectos legales, tanto en las relaciones nacionales como internacionales, incluyendo los tratados y convenios internacionales<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Decreto/Ley 67 de 1983 de la Organización de la Administración Central del Estado.

<sup>74</sup> Decreto/Ley 85 de 12 de Junio de 1985.

<sup>75</sup> Decreto/Ley 85 del Consejo de Estado de 12 de Junio de 1985. Crea el Instituto de Aeronáutica Civil. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 4 de Junio artículo 213-85,p.37

Esta función del (IACC) se ratifica y amplia en el Decreto Ley 255 de 5 de Octubre del 2007, cuando en su artículo 4 expresa: La Autoridad aeronáutica la ostenta y ejerce el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba ante la comunidad aeronáutica internacional y sobre terceros públicos o privados, como organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y el Gobierno en cuanto al transporte aéreo, la navegación aérea civil y sus servicios auxiliares y conexos.

Igualmente en el artículo 5 refrenda que el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba tiene también las atribuciones y funciones específicas de normar, regular, certificar y fiscalizar la actividad de aeronáutica civil de todo el sistema que la integra y cualquier otra que se derive del cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto-Ley.

Por su parte en los artículos del 7 al 11 se hace también referencia a atribuciones del (IACC), básicamente las siguientes:

- b) La organización y control de la eficiencia de los servicios de control de Tránsito Aéreo, Meteorología y telecomunicaciones Aeronáuticas, Ayuda a la Navegación Aérea, Información y Cartografía Aeronáutica.
- c) Designa las dependencias o entidades técnicas que prestan dichos servicios, los cuales se consideran de interés público, atendiendo a su naturaleza.
- d) Dicta las regulaciones que sean necesarias para la mayor seguridad y eficiencia de la navegación aérea.
- e) Dicta las medidas pertinentes para ampliar y modernizar los sistemas y las ayudas a la navegación aéreas.
- f) Exige a operadores el cumplimiento de los requisitos de seguridad y seguridad operacional, reglamentos y disposiciones sobre la materia.
- g) Aprueban los itinerarios, frecuencias, capacidades y horarios correspondientes a los servicios de transportes aéreos, nacionales o extranjeros, cuyo origen o destino, o ambos, sea en el territorio nacional.
- h) Realiza las inspecciones establecidos a las aeronaves civiles que aterricen en el territorio nacional.

i) La autoridad aeronáutica implementa, dirige y controla, con la participación de los diferentes organismos e instituciones, el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil de Cuba.

El artículo 6 regula los órganos con que cuenta la autoridad aeronáutica para cumplir sus funciones y atribuciones:

- a) El Consejo Aeronáutico Nacional<sup>76</sup>
- b) El Consejo de Seguridad Aeronáutico<sup>77</sup>
- c) El Comité Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo<sup>78</sup>
- d) El Comité Nacional de Seguridad de la Aviación Civil<sup>79</sup>
- e) La Comisión Médica Aeronáutica<sup>80</sup>

El Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba cuenta con sus líneas aéreas propias encabezadas por Cubana de Aviación, con 32 representaciones en el exterior y 13 oficinas dentro del territorio nacional. Existen además otras empresas vinculadas al transporte aéreo nacional como por ejemplo, Aerogaviota, Aerocaribbean,

---

<sup>76</sup> Órgano colegiado, que tiene carácter consultivo y coordinador, está facultado para asesorar y recomendar a la administración pública la formulación de políticas aeronáuticas, a los fines de que las mismas estén acordes con los lineamientos generales de la República. Su funcionamiento, organización y atribuciones se regularán, de acuerdo con lo establecido por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.

<sup>77</sup> Órgano superior colegiado, ejecuta la política general sobre la seguridad operacional de los vuelos de la aviación civil en el espacio aéreo de la República de Cuba, así como confecciona los programas de prevención de incidentes y accidentes y lo relacionado con la búsqueda y salvamento aeronáutico, teniendo en cuenta las disposiciones legales vigentes.

<sup>78</sup> Órgano encargado de promover y proponer, a través de los organismos correspondientes, las medidas tendientes a simplificar los requisitos y acelerar el despacho, relativo a la entrada, tránsito y salida de las aeronaves, pasajeros, tripulantes, equipaje, carga y correo en los aeropuertos, con base a las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional, adoptados y regulados por la Autoridad Aeronáutica.

<sup>79</sup> Órgano encargado de promover y coordinar las actividades en materia de seguridad y protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, entre organismos e instituciones del Estado, los explotadores de aeronaves nacionales y otras entidades vinculadas al Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil.

<sup>80</sup> Órgano responsabilizado con emitir los certificados de aptitud del personal titular de licencias aeronáuticas; tiene la facultad de imponer las limitaciones que considere oportunas y contra su decisión no cabe recurso alguno en la vía administrativa ni en la judicial. En el caso de que este fallo corresponda a la declaración de ineptitud del personal de vuelo activo, la certificación que acredite dicha ineptitud será prueba suficiente a los efectos de la tramitación de la pensión por jubilación que corresponda. El titular que sea atendido por cualquier facultativo en el país o fuera del mismo, está en la obligación de comunicar inmediatamente a la Comisión Médica aeronáutica el diagnóstico emitido y esta tiene la facultad de tomar las decisiones correspondientes.

Cubana de Aviación y el servicio de Aerotaxi y Aeropostal. Estas aerolíneas a través del Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, se integran en la Corporación de la Aviación Cubana S.A. (CACSA).<sup>81</sup>

Ha quedado claro que en las cuestiones referentes al transporte aéreo de pasajeros, la Administración cubana se instituye como la titular del servicio, con eje central en el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba.

## *2.2 Regulación jurídica del servicio de transporte aéreo de pasajeros, desde sus formas de actividad administrativa*

Corresponde en este orden abordar la tercera de las características del servicio público. Recuérdese que se refiere a que el régimen jurídico permita que la Administración reglamente, dirija y gestione de forma directa o indirecta el servicio.

Caracterizar el régimen jurídico exige una mirada al fundamento constitucional y en tal dirección cabe destacar como en las Cartas Magnas de varios países, resulta visible la regulación del servicio público. Ejemplo de ello constituyen las de países como: Guatemala<sup>82</sup>, Colombia<sup>83</sup>, México<sup>84</sup> y España<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Sociedad encargada de la transportación aérea de pasajeros, carga y correo, recepción y mantenimiento de aeronaves, servicios aeroportuarios, aeronáuticos, avioquímicos, de taxi aéreo, cocina de vuelo y de restaurantes, así como de comercio exterior de mercancías relacionadas con al aviación.

La Corporación de la Aviación Cubana, S.A. CACSA, es el holding financiero de las empresas de la aviación civil cubana. Accionista mayoritario en entidades que son subsidiarias suyas y se dedican al desarrollo y explotación de la aviación civil cubana.

<sup>82</sup> Constitución Política de la República de Guatemala de 31 de Mayo de 1985. Realiza pronunciamientos con respecto a los servicios públicos referente al transporte y destaca la utilidad pública de los mismos. Destaca además que para la utilización y explotación de cualquier servicio nacional o internacional, es necesaria la autorización gubernamental. Para este propósito, una vez llenados los requisitos legales correspondientes por el solicitante, la autoridad gubernativa deberá extender la autorización inmediatamente.

<sup>83</sup> Constitución política de la República de Colombia de 7 de Junio de 1991. El capítulo v, artículo 365 y en el segundo párrafo se plantea que Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley. Podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

<sup>84</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de Enero de 1917. Capítulo I. Artículo 28 penúltimo párrafo y seguido establece que La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Empero la Carta Magna de la República de Cuba, no ha dedicado un espacio para regular los servicios públicos, al menos con una delimitación lo suficientemente clara, aunque se encuentren algunos atisbos, por ejemplo, cuando faculta a las Administraciones locales del Poder Popular para dirigir las entidades económicas y de servicio de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistenciales como educación, cultura, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio en el que se extiende la jurisdicción de cada una; y en lo referente a los Consejos Populares, donde se alude a las actividades de producción y de servicios.

Por su parte los artículos del 14, 15 y 17, de la Ley de Leyes cubana, donde los términos utilizados son muy generales podrían hacer pensar que en ellos los servicios tienen su basamento, sin embargo no puede olvidarse que ni la finalidad, ni la titularidad de los bienes, ni la personalidad que los atiende, son criterios suficientes para catalogar un servicio de público<sup>86</sup>.

El profesor Andry MATILLA CORREA hace referencia a que en el artículo 15, la concesión administrativa está constitucionalizada de manera indirecta, pues ella conlleva la transmisión a favor del concesionario de derechos sobre bienes bajo titularidad del Estado, y tal situación se aviene a la letra de ese artículo<sup>87</sup>.

En atención a lo anterior resulta conveniente que la Constitución cubana, regule de una manera específica y sistemática los servicios públicos, su titularidad y su forma de gestión y control.

---

<sup>85</sup>España es un tanto original pues no hace referencia en cuanto al termino de servicios públicos sin embargo establece que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general

<sup>86</sup> Ídem. Artículo 104.

<sup>87</sup> Matilla Correa, Andry. Artículo: Cuba y las concesiones administrativas hoy. En <http://www.fd.uo.edu.cu>.

Se dejaron sentadas las características a cumplir por el régimen jurídico de los servicios públicos, que fueron ejemplificadas con normas extranjeras que como se dijo son sistemáticas, orgánicas y básicamente referidas a: las bases y principios para planear, regular, gestionar, administrar, controlar y supervisar el servicio público de transporte aéreo de pasajeros; la competencia y atribuciones de los órganos encargados de la gestión de este servicio, así como la coordinación entre estos y otras estructuras administrativas; procedimientos administrativos a que deberán sujetarse los actores que intervengan en la prestación del servicio público de transporte aéreo, los usuarios y las autoridades, en el ejercicio de sus atribuciones y en el ámbito de su competencia, así como los recursos administrativos o medios de defensas; derechos y deberes de los sujetos que intervienen en la prestación de los servicios, incluidos los usuarios.

Cabe entonces verificar cuál es la situación cubana en cuanto a esta esencial característica del servicio público.

Antes aclarar, que Cuba es parte de convenios internacionales<sup>88</sup>, acuerdos<sup>89</sup> y protocolos<sup>90</sup> sobre aviación civil, que han tenido su reflejo en la normativa interna<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago 1944).

Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional (Convenio de Varsovia 1929).

Convenio relativo al reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves (Convenio de Ginebra 1948).

Convenio sobre daños causados a terceros en la superficie por aeronaves extranjeras (Convenio de Roma 1952).

Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (La Haya 1970).

Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal 1971).

Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal 1991).

Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados (1947). Convenio sobre infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Tokio 1963).

<sup>89</sup> Acuerdo relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales (Chicago 1944).

Acuerdo relativo al financiamiento colectivo de determinados servicios de navegación aérea de Groenlandia (Ginebra 1956).

Acuerdo relativo al financiamiento colectivo de determinados servicios de navegación aérea de Islandia (Montreal 1982).

<sup>90</sup> Protocolo que modifica el Convenio de Varsovia (Protocolo de la Haya 1955).

Protocolo Adicional No. 1 (1975).

Protocolo Adicional No. 2 (1975).

Tras esa acotación general, es procedente resaltar que la norma básica, reguladora del servicio del transporte aéreo de pasajeros en Cuba, lo constituye el mencionado Decreto Ley 255, “sobre la Aviación Civil”.

Desde la lectura de los POR CUANTOS del, cuerpo normativo, complementado por sus cláusulas derogatorias<sup>92</sup>, se advierte, que en principio constituye un

---

Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal 1971).

Protocolo relativo al texto auténtico trilingüe del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Buenos Aires 1968).

Protocolo relativo al texto auténtico cuadrilingüe del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Montreal 1977).

Protocolo relativo al texto auténtico quinquelingüe del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Montreal 1995).

Protocolo relativo al texto auténtico en seis idiomas del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1998)

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 93 bis (Montreal 1947).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 45 (Montreal 1954).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 50 a) (Montreal 1961).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 48 a) (Montreal 1962).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 50 a) (Nueva York 1971).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 56 (Viena 1971).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 50 a) (Montreal 1974).

Protocolo de enmienda, Cláusula Final, texto Ruso (Montreal 1977).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 83 bis (Montreal 1980).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 3 bis (Montreal 1984).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 56 (Montreal 1989).

Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Artículo 50 a) (Montreal 1990).

<sup>91</sup> V. gr. en el artículo 101 del Decreto Ley 255/07 se refrenda : *El tránsito aéreo dentro del espacio aéreo nacional y en el internacional asignado a la República de Cuba, así como el aterrizaje y el despegue de las aeronaves en el territorio nacional y sus aguas jurisdiccionales, se efectúan al amparo de los tratados y las convenciones internacionales vigentes una vez cumplidos los requisitos exigidos por las leyes y los reglamentos.*

Igualmente el artículo 146 regula que: *La Autoridad Aeronáutica establece los convenios y acuerdos sobre transporte aéreo con otras Autoridades Aeronáuticas, teniendo en cuenta los procedimientos establecidos en la República de Cuba.*

<sup>92</sup> Se derogan el Decreto número 548, publicado en Gaceta oficial de la República de 2 de mayo de 1928, Reglamento General de la Navegación aérea civil sobre territorio de la República de Cuba y sus aguas

instrumento en pos de lograr una sistematicidad y organicidad normativa, al estilo de las leyes foráneas estudiadas, así el POR CUANTO 3ro y 4to señalan que la actividad de la Aviación Civil constituye un sistema cuyos elementos están estrechamente unidos entre sí, encargados de cumplir los objetivos del Estado y el Gobierno en cuanto al transporte aéreo, la navegación aérea civil y sus servicios auxiliares y conexos, así como que el perfeccionamiento del orden jurídico demanda institucionalizar en un instrumento de mayor jerarquía los principios y las relaciones fundamentales que rigen la aviación civil internacional y en los cuales se basa la utilización recíproca, inmediata y segura del espacio aéreo en ese terreno.

Estos POR CUANTOS, igualmente hacen referencia a la influencia de las regulaciones internacionales<sup>93</sup> y de otras regulaciones nacionales<sup>94</sup> que a pesar de ser dictadas en la década del 60 y 70 del pasado siglo, mantienen vigencia como norma complementaria<sup>95</sup>.

Como se dijo, una de las características que informa el régimen jurídico especial del servicio público es la utilización por la Administración Pública de su poder de *imperium*, con todas las prerrogativas que le asisten; es decir acompañan a la Administración Pública su poder de policía, o sea, el poder de coacción para defender el buen orden del servicio contra manifestaciones de la libre actividad humana.

---

jurisdiccionales; el Decreto número 1402, de 22 de agosto de 1928; Decreto número 695, de 28 de mayo de 1930; el Decreto número 1011, de 19 de abril de 1956 y la Ley número 1160, de 18 de septiembre de 1964.

<sup>93</sup> La República de Cuba es Parte del “Convenio sobre Aviación Civil Internacional” que fue firmado, según consta en el Acta Final de la Conferencia Internacional de Aviación Civil, el 7 de diciembre de 1944, en la ciudad de Chicago, Estados Unidos de América.

<sup>94</sup> La Ley número 1218, de 7 de noviembre de 1968, “Reglamento de Sobrevuelo al Territorio Nacional”, y la Ley número 1318, de 27 de noviembre de 1976, denominada “Organización, planificación y control de los vuelos sobre el territorio y región de información de vuelo de la República de Cuba”, han regulado algunos aspectos importantes de la aviación civil.

<sup>95</sup> Se aplican con carácter complementario, en lo concerniente a la organización, la planificación y control de los vuelos sobre el territorio y región información de vuelo de la República de Cuba, lo que establecen la Ley número 1318 de 1977 y su Reglamento, el Decreto número 10 de 1977. Así mismo, respecto al sobrevuelo del territorio nacional se aplica ala Ley número 1218 de 1968 “Reglamento de Sobrevuelo al Territorio Nacional.

Para analizar esta característica en la realidad cubana pueden ser aprovechado aspectos relacionados con los diversos roles a jugar por las autoridades, que aunque expresadas en el contexto del transporte terrestre, son válidas para el tema que se desarrolla.

Vista la titularidad estatal y como centro de la actividad del transporte aéreo al Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, cabe resaltar que este órgano cumple los roles antes anotados, lo que se advierte de sus funciones y atribuciones, algunas de las cuales se explicitan en este espacio, amén de que puedan coincidir con las reseñadas cuando se trató la titularidad estatal del servicio:

1. Ostenta y ejerce, en el marco de su competencia, la autoridad aeronáutica ante la comunidad aeronáutica internacional y sobre terceros públicos y privados.
2. Norma y regula las instalaciones y servicios de la navegación aérea en lo que concierne a los aeródromos, sus zonas de seguridad aledañas y aguas terrestres; el tránsito aéreo; las comunicaciones y la ayuda para la navegación; la meteorología e información aeronáutica y la búsqueda y salvamento en caso de accidentes.
3. Establece las normas y regulaciones que garantizan la operación segura y eficaz de las aeronaves en lo relacionado con: la seguridad operacional; los procedimientos de operación; la concesión de licencias al personal aeronáutico que la requiera; la medicina aeronáutica y la prevención de accidentes
4. Norma, ejecuta y fiscaliza los sistemas de seguridad y protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita y otros actos constitutivos de delito en la legislación internacional.
5. Establece las normas y regulaciones relacionadas con: la vigilancia operacional en lo referido a la aeronavegabilidad; el registro de matrícula y el registro de aeronaves.
6. Norma, regula y controla, en lo que compete al organismo, el planeamiento, proyección, construcción, operación y mantenimiento de los aeródromos

civiles, y establece la zonificación destinada a limitarla altura de los objetos y regular la construcción de edificaciones que inciden en la seguridad de operación en los aeródromos y sus alrededores.

7. Establece las normas y regulaciones para la capacitación e instrucción del personal aeronáutico y para el fomento de la aviación y el desarrollo de los deporte aéreos.
8. Fiscaliza el cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables al transporte aéreo y sus servicios auxiliares y conexos por parte de los transportistas aéreos nacionales y extranjeros, así como por las diferentes actividades e instalaciones aeronáuticas.
9. Regula la participación de las diferentes líneas aéreas nacionales y extranjeras, en el mercado del transporte aéreo cubano.
10. Dirige, regula y fiscaliza el tránsito aéreo civil en el espacio aéreo nacional y dentro de la región de información de vuelo asignada a la República de Cuba por la organización de aviación civil internacional, coordinado con el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y organización de los vuelos.
11. Establece las tarifas y precios aplicables al transporte aéreo internacional de pasajeros, las cargas y el correo; el tránsito aéreo; el derecho de aterrizaje y estacionamiento; los servicios que prestan las entidades del sistema de la aviación civil, así como propone los correspondientes a la tasa aeroportuaria para los pasajeros por el uso de aeropuerto y cualquier otro gravamen a derechos aeronáuticos, de acuerdo con los principios y procedimientos internacionales aceptados o establecidos por la legislación del país.
12. Norma, regula y emite las certificaciones de los transportistas aéreos nacionales de aeronavegabilidad, de los talleres aeronáuticos, de los aeródromos, de los centro de instrucción de la aviación civil, de las ayudas a la navegación y otros objetivos aeronáuticos.
13. Establece las regulaciones necesarias para la imposición de sanciones y/o penalidades a las aerolíneas y entidades nacionales y extranjeras que incumplan las regulaciones vigentes en el país, en materia aeronáutica.

14. Norma, dirige y ejecuta la investigación de accidentes aeronáuticos de la aviación civil nacional y extranjera acaecidos en el territorio de la República de Cuba y en la región de información de vuelo asignada, en correspondencia con las normas internacionales establecidas, así como determina la participación de las entidades y organismos nacionales que la autoridad aeronáutica considere necesaria.
15. Dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y el Gobierno sobre el transporte aéreo, la navegación civil y sus servicios auxiliares y conexos.
16. Norma, regula, certifica y fiscaliza la actividad de aeronáutica civil de todo el sistema que la integra.

A continuación se exponen algunos ejemplos que muestran como el Estado, especialmente la Administración, regula, establece “las reglas del juego.

#### *2.2.1 El Estado regulador establece las “reglas del juego”*

Es evidente que, a partir de sus funciones y atribuciones, y de los demás aspectos antes tratado, que es el IACC, es quien establece las “reglas del juego” y que precisamente estas tienen su base en el multimencionado Decreto Ley 255/07.

El citado Decreto Ley en los artículos del 1 al 3 contienen disposiciones que definen el objeto y alcance, también es aplicable a los hechos cometidos a bordo de aeronaves civiles, cualesquiera que sea su nacionalidad, cuando ocurran en el espacio aéreo extranjero y produzcan afectaciones en el territorio cubano. Así en el artículo 1 se señala que rige la actividad de aviación civil dentro de los límites en que ejerce su soberanía el Estado cubano y el tránsito aéreo que opera en el espacio aéreo internacional, denominado Región de Información de Vuelo, asignado a la República de Cuba, para los fines de Control de Tránsito Aéreo, de acuerdo con los tratados o convenciones internacionales de que sea Parte.

La norma, según los artículos 2 y 3 resulta aplicable a: a) las aeronaves cubanas, y b) las aeronaves civiles que se encuentren en el territorio cubano, o vuelen en su espacio aéreo; su tripulación, pasajeros y cosas transportadas en ellas, así como a los hechos cometidos a bordo de aeronaves civiles, cualesquiera que sea su nacionalidad, cuando ocurran en el espacio aéreo extranjero y produzcan afectaciones en el territorio cubano.

Entre las principales regulaciones se destacan las referentes a: Aeronaves (Capítulo III), operación (Capítulo IV), la infraestructura aeronáutica (Capítulo V), trámite aéreo (Capítulo V); Servicio de transporte aéreo (Capítulo VII). La aviación general (Capítulo VIII); búsqueda y salvamento (Capítulo IX), prevención e investigación de accidentes (Capítulo X), de los convenios y acuerdos relativos al transporte aéreo (Capítulo XI), los centros de enseñanza (Capítulo XII), Infracciones aeronáuticas (Capítulo XIII).

Las normas del citado Decreto Ley en correspondencia con lo dispuesto en las disposiciones finales Primera, se encuentran desarrollo en Regulaciones Aeronáuticas Cubanas (RAC). La RAC #1. Licencias al personal aeronáutico. La RAC #6. Operaciones de transporte Aéreo. Libro Primero. Operaciones y Certificación. Parte I. La RAC #6. Operaciones de transporte Aéreo. Libro Segundo Parte III. Explotadores Aéreos por remuneración o Arrendamiento. Certificación y Operaciones. La RAC #7. Sobre Registro de Matrículas. La RAC #8 sobre Concesión de Permisos de Operación a Transportistas Aéreo. La RAC #10 sobre las Radioayuda para la Navegación. La RAC # 2 Reglamento del aire. La RAC # 17 Seguridad y protección a la aviación civil. RAC #11 sobre Servicio de Tránsito Aéreo. La RAC #27 sobre Mantenimiento, mantenimiento preventivo, reconstrucción y modificaciones. La RAC #14 sobre Aeródromos y Helipuertos. La RAC #19 sobre Infracciones y Sanciones Aeronáuticas. RAC #16 sobre gestión ambiental. La RAC #9 Reglamento de facilitación del transporte aéreo.

Evidentemente, mediante estas regulaciones, de manera pormenorizada, la Administración, representada por el IACC, establece e impone las “reglas del

juego” y como más adelante se verá crea al menos las bases para garantizar su cumplimiento.

### *2.2.2 Gestión de servicio público de transporte aéreo de pasajeros.*

La gestión directa o indirecta del servicio, es en definitiva el objetivo del régimen jurídico especial del servicio público.

Recuérdese que la gestión directa es la realizada por la propia Administración o empresas públicas creadas por estas, mientras que cuando el servicio, aun manteniendo el Estado su titularidad, se realiza por particulares, ya sea personas naturales o jurídicas, se está en presencia de una gestión indirecta.

Resulta conveniente antes de tratar directamente las formas de gestión, abordar algunos elementos relacionados con el servicio.

Uno lo es la regulación de la aeronave como elemento *sine qua nun* de la existencia del servicio. A los efectos se considera aeronave: todo aparato o máquina destinado al vuelo que pueda sostenerse en la atmósfera por reacciones del aire, que no sean las reacciones del mismo contra la superficie de la tierra o el agua y que sea apto para transportar personas o cosas, y relacionado a este algunos aspectos como las obligaciones y prohibiciones, el Estado y control técnico de las aeronaves, así como la responsabilidad administrativa por infracción.

Por otra parte es pertinente además definir el Registro de Matrícula: el multimencionado Decreto Ley 255, establece sobre aviación civil, el carácter público del Registro de matrícula, además de la obligación de toda aeronave civil de llevar las marcas distintivas de su nacionalidad y su matrícula. Su norma complementaria la RAC #7 establece además el carácter gratuito de este Registro, donde el objeto fundamental es la inscripción de la propiedad, el dominio o

posesión de las aeronaves civiles, además de los disímiles documentos y actos jurídicos relativos a la actividad registral. Esto permite la identificación del medio utilizado en la prestación del servicio.

Igualmente se deben tener presentes las regulaciones del propio Decreto Ley 255 sobre el tránsito aéreo. Tales disposiciones se complementan con las contenidas en la RAC #11<sup>96</sup>.

Se señaló y esta relacionado de cierta manera con la gestión del servicio público, que dentro de este pueden estar presentes otras formas de actividad administrativas, por ejemplo; la de limitación, ordenación o policía, con sus técnicas, entre ellas la autorización. Ello a su vez se vincula con el rol de la autoridad concesionaria de autorizaciones.

---

<sup>96</sup> En ella se enumeran los diferentes tipos de servicios:

-Servicio de control de tránsito aéreo: es el servicio que se encarga de prevenir colisiones entre aeronaves, colisiones entre aeronaves en el área de maniobras y entre esas los obstáculos que hayan en dicha área, además de acelerar y mantener ordenadamente el movimiento del tránsito aéreo. Asesora y proporciona información útil para la marcha segura y eficaz de los vuelos; y Notifica a los organismos pertinentes respecto a las aeronaves que necesitan ayuda de búsqueda y salvamento, y auxiliar a dichos organismos según sea necesario. Se divide en tres partes: a) *Servicio de control de área*, b) *Servicio de control de aproximación*, c) *Servicio de control de aeródromo*

- Servicio de información de vuelo: Con el fin de asesorar y proporcionar información útil para la marcha segura y eficaz de los vuelos.

-Servicio de alerta: Notificar a los organismos pertinentes respecto a las aeronaves que necesitan ayuda de búsqueda y salvamento, auxiliar a dichos organismos según sea necesario.

-Servicio automático de información Terminal (ATIS): Suministro automático de información regular, actualizada, a las aeronaves que llegan y a las que salen, durante las 24 horas o determinada parte de las mismas.

-Servicio automático de información Terminal por enlace de datos (ATIS-D): Suministro del ATIS mediante enlace de datos.

-Servicio automático de información Terminal-voz (ATIS-voz): Suministro del ATIS mediante radiodifusiones vocales continuas y repetitivas.

-Servicio de asesoramiento de tránsito aéreo: Servicio que se suministra en el espacio aéreo con asesoramiento para que, dentro de lo posible, se mantenga la debida separación entre las aeronaves que operan según planes de vuelo IFR.

-Servicio de dirección en la plataforma: Servicio proporcionado para regular las actividades y el movimiento de aeronaves y vehículos en la plataforma.

-Servicio de radionavegación: Servicio que proporciona información de guía o datos sobre la posición para la operación eficiente y segura de las aeronaves mediante una o más radioayuda para la navegación.

-Servicio fijo aeronáutico (AFS): Servicio de telecomunicaciones entre puntos fijos determinados, que se suministra primordialmente para seguridad de la navegación aérea y para que sea regular, eficiente y económica la operación de los servicios aéreos.

-Servicio móvil aeronáutico (AMS): Servicio móvil entre estaciones aeronáuticas y estaciones de aeronave, o entre estaciones de aeronave, en el que también pueden participar las estaciones de embarcación o dispositivo de salvamento; también pueden considerarse incluidas en este servicio las estaciones de radiobaliza de localización de siniestros que operen en las frecuencias de socorro y de urgencia designadas.

La licencia al personal aeronáutico, es una de las que en el rol autorizante emite el IACC. Al respecto en el Decreto Ley 255 se encuentran varias regulaciones, a su vez complementadas por la correspondiente RAC. Antes de continuar debe aclararse que dentro del genus autorizadorio se incluye una variada gamas de actos (permiso, licencia) ver trabajo de autorizaciones.

El Decreto Ley 255 en su artículo 59 establece quienes integran el personal aeronáutico y que para el ejercicio de sus funciones requiere de certificados y/o licencias expedidas o validadas por la autoridad aeronáutica de acuerdo con las funciones y requisitos establecidos en los reglamentos y demás disposiciones aeronáuticas.

La tripulación, por su parte, comprende todo el personal habilitado que presta servicios a bordo de la aeronave. La composición de la tripulación la determina la autoridad aeronáutica.

Los miembros de la tripulación son: el personal que realiza la conducción de la aeronave, y los auxiliares de a bordo cuya función es atender a los pasajeros, carga y demás tripulantes.

La autoridad aeronáutica con esta materia puede:

- a) Admitir con carácter provisional, por el plazo que ella determine, instructores extranjeros, a falta de tripulación cubana habilitada, así como afloran otras excepciones conforme al reglamento.
- b) Determinar los requisitos de aptitud psicofisiológicos y de licencias aeronáuticas.
- c) El otorgamiento, cambio y cancelación de las clases y categorías de las licencias aeronáuticas.
- d) Determinar clasificación y una categoría, en correspondencia con su nivel profesional, experiencia y hábitos prácticos de vuelo, que son señaladas en su licencia aeronáutica y en su habilitación.

- e) Los Certificados Aeronáuticos y licencias del personal, otorgadas por un Estado extranjero pueden convalidarse previo el análisis que se haga de cada caso y de acuerdo con los requisitos establecidos.

Puede notarse que especialmente al mencionar las posibilidades de la autoridad aeronáutica se ha hecho mención al Reglamento, que en este caso lo constituye la RAC #1 emitida por el Ministerio de la aeronáutica.

A los efectos de dicha norma se define por **Licencia**: El documento oficial otorgado por la autoridad otorgadora de licencia, en forma de credencial que indica la especialidad aeronáutica del titular y le otorga, dentro del período de su validez, la facultad para desempeñar las funciones propias de dicha especialidad, junto con las funciones especiales expresamente consignadas en ella y le indica restricciones en caso de haberlas.

El reglamento sobre licencias en la materia de aeronáutica contiene los tipos que pueden ser otorgados y a quienes pueden, así como las restricciones y limitaciones de quienes la posea.

El Permiso de Operación, constituye otra manifestación del rol de la actividad como concesionaria de autorización. En el artículo 123 del Decreto Ley 255 del 2007 se establece: Los transportistas, sean operadores nacionales o extranjeros, deben recibir, para la explotación de los servicios de transporte aéreo regular y no regular, y previo al comienzo de sus operaciones, un Permiso de Operación<sup>97</sup> expedido por la autoridad aeronáutica<sup>98</sup>. Establece además en el artículo 124 requisitos generales para que los vuelos de las aeronaves de los explotadores extranjeros puedan operarse<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> La autorización que otorgue el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba a cualquier persona natural o jurídica para establecer un servicio de transporte aéreo regular o no regular.

<sup>98</sup>El presidente del Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba (IACC) o cualquier persona o entidad facultada para desempeñar las funciones ejercidas por dicha autoridad.

<sup>99</sup> Regulaciones Aeronáuticas Cubanas #8. De la concesión de Permisos de Operación a transportistas aeronáuticos

Relacionado con el Permiso de operación se encuentra el Certificado previo<sup>100</sup> como explotadores del servicio de transporte aéreo.

Las anteriores disposiciones encuentran su Reglamento en la RAC # 8 que define el permiso de operación como la autorización que otorgue el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba a cualquier persona natural o jurídica para establecer un servicio de transporte aéreo regular o no regular.

A diferencia de las licencias otorgadas para la aprobación y legitimación del personal aeronáutico, el permiso de operaciones puede ser concedido a personas jurídicas como a personas naturales, tanto nacional como extranjera, para la prestación de actividad de servicio público de transporte aéreo de pasajeros, de forma continua para satisfacer necesidades colectivas, siempre que el servicio a prestar resulte de necesidad e interés y no sea coincidente o interfiera la prestación de otros servicios ya autorizados.

Las personas naturales o jurídicas que deseen realizar la solicitud de permiso de operación para establecer un servicio de transporte aéreo regular, nacional e internacional, debe presentarlo por escrito al Departamento de Permisos y Planificación de Vuelos del Instituto, en un término de treinta (30) días como mínimo antes de efectuar la operación. De ahí se considerará que la solicitud ha sido presentada en la fecha en que ese Departamento la recibe y confirma al interesado su recepción.

Para efectuar la solicitud de permiso de operación por los transportistas Aéreos Nacionales deben cumplimentar los siguientes requisitos:

1. Poseer el Certificado de Operación de Explotador Aéreo (AOC) con sus especificaciones de operación.

---

<sup>100</sup>Los operadores radicados en Cuba, previo a la solicitud del Permiso de Operación, son certificados como explotadores de servicios de transporte aéreo por la Autoridad Aeronáutica y, en el caso de los operadores radicados en otros países, deben demostrar el cumplimiento de requisitos equivalentes impuestos por sus Estados.

2. Si se propone operar una ruta o producir un cambio significativo en la operación, incluyendo la adquisición de nuevos aviones (leasing) presentará con un mínimo de treinta (30) días de antelación los siguientes documentos:

- Contrato de arrendamiento (si procede) con los datos siguientes:

- a) La duración del Contrato.

- b) Tipo de operación pretendida (regular, no regular, pasajeros, carga, correo postal, mixto, etc.).

- c) Itinerario, horario en todos los puntos en que opere y señal de llamada o identificación de cada vuelo.

- d) Tipo, cantidad, fabricante, propietario, peso máximo de despegue (MTOW) y peso máximo de aterrizaje (MLW) de la (s) aeronave(s).

- e) Las marcas de nacionalidad y matrícula de la(s) aeronave(s).

- f) Número de asientos.

3. Manual de Operaciones de la Aeronave, con todas las enmiendas y revisiones.

4. Manual de Operaciones de la Compañía propietaria de la(s) aeronave(s), con todas las enmiendas y revisiones.

5. Listado telefónico normal y de emergencia de la Empresa propietaria de las aeronaves.

6. Hojas de actualización de las especificaciones de operación del Certificado de Operador Aéreo (AOC) con la operación solicitada (en caso de ser necesario).

7. Contrato de arrendamiento (español o inglés) de las aeronaves que se propone utilizar en la operación, en caso de que estas aeronaves no estén matriculadas en el Registro Nacional de Matrícula, así como copia de sus Certificados de Matrícula y Aeronavegabilidad vigentes.

8. Contrato o Convenio de servicio de mantenimiento (español o inglés) para garantizar la operación solicitada, efectuado entre el transportista y la entidad que ha de prestarlo, cuando estos servicios no sean efectuados por el propio transportista.

9. Hojas de actualización del Manual General de Mantenimiento (MGM) con la operación solicitada (en caso de ser necesario).

10. Certificado de seguro legalizado.

Para efectuar la solicitud de Permiso de Operación por los transportistas Aéreos Extranjeros para vuelos regulares deben cumplimentar los siguientes requisitos:

1. Los datos generales del explotador aéreo.
2. El instrumento de designación vigente expedido por el Estado del operador, para ejercer los derechos de tráfico solicitados.
3. Certificado de Operación de Explotador Aéreo otorgado por la autoridad aeronáutica del Estado del operador y las especificaciones de operación con la firma y cuño vigente para el tipo de operación, ruta y aeropuerto(s) propuesto(s), aprobado y debidamente legalizado.
4. Regulación Aeronáutica por la cual fue certificada.
5. La identificación adecuada de la ruta o rutas que operaría al amparo del permiso solicitado con especificación del tipo de servicio (transporte de pasajeros, carga y correo) que se prestaría en cada una de esas rutas. Designará por su nombre cada punto o puntos intermedios que pretenda servir y los destinos, escalas y aeródromos alternos que usaría en la operación.
6. Las tarifas a aplicar, en virtud a lo establecido en el Acuerdo Bilateral vigente entre Cuba y el Estado que designa la línea aérea.
7. Las frecuencias y días de operación, los horarios (UTC) en todos los puntos que opere, período de validez de la solicitud e identificación o señal de llamada de cada vuelo.
8. Manual de Operaciones de la Compañía, que incluye Manual de Operaciones de la aeronave, Programa de prevención de accidentes y de seguridad de los vuelos, Programa de capacitación del personal, Manual o Programa de seguridad aeroportuaria como mínimo, con todas las enmiendas y revisiones y el Programa de Seguridad del explotador en idioma español.
9. Listado telefónico normal y de emergencia del Transportista Aéreo Extranjero.
10. Manual General de Mantenimiento del transportista, actualizado, con la operación solicitada (en caso de ser necesario).
11. Lista de Equipo Mínimo (MEL) aprobada para el tipo de avión del transportista.

12. Certificados de matrícula y de aeronavegabilidad vigentes de cada aeronave que se propone utilizar para cubrir la operación solicitada, debidamente legalizados.

13. Contrato de arrendamiento (español o inglés), de las aeronaves que se propone utilizar en la operación, en caso de que estas aeronaves no estén recogidas en su Certificado de Operación de Explotador Aéreo (AOC).

14. Contrato o Convenio de servicio de mantenimiento (español o inglés), para garantizar la operación solicitada, entre el transportista y la entidad que ha de prestarlo, cuando estos servicios no sean efectuados por el propio transportista.

15. La certificación de un asegurador calificado, a criterio del Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, que constate la vigencia de un seguro debidamente legalizado sobre responsabilidad civil y otro sobre daños a terceros, que ampare los riesgos de la explotación propuesta, en un límite y condiciones satisfactorios para el Instituto.

16. El certificado vigente del Registro donde se encuentran inscritas las aeronaves que va a utilizar, donde se exprese el carácter con que las posee: propiedad, posesión o explotación temporal.

17. En el caso de la explotación temporal (por arrendamiento, explotación conjunta, intercambio de aeronaves, fletamento, etc.), presentará como título, además del Certificado vigente del Registro donde se encuentran inscritas las aeronaves que va a utilizar, donde se exprese el carácter con que las posee: propiedad, posesión o explotación temporal, una copia válida del contrato o la base jurídica que da lugar a dicha relación.

18. Documento bancario que acredite la solvencia financiera del explotador, debidamente legalizado.

19. Escritura de constitución u organización de la empresa aérea y sus estatutos, debidamente legalizados.

20. Notificación por escrito de su conocimiento acerca de la Información Adelantada de Pasajeros (API) e Información Adelantada de Carga (ACI) para vuelos regulares.

21. Cualquier otro dato que el solicitante considere útil al momento de presentar la solicitud.

Para efectuar la solicitud de Permiso de Operación por los transportistas Aéreos Extranjeros para vuelos no regulares deben cumplimentar los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio del transportista;
2. Nacionalidad de la aeronave;
3. Tipo, matrícula y certificado de aeronavegabilidad de la aeronave;
4. Tripulación;
5. Las frecuencias y días de operación, los horarios (UTC) en todos los puntos que opere, período de validez de la solicitud e identificación o señal de llamada de cada vuelo.
6. Especificación de los servicios a prestarse de operación, indicando el nombre y dirección del fletador embarcador y/o del consignatario, cuando se tratase de carga general;
7. Equipos de aeronavegación a bordo;
8. Certificación de un asegurador calificado que constate la vigencia de un seguro debidamente legalizado sobre responsabilidad civil y otro sobre daños a terceros, que ampare los riesgos de la explotación propuesta, en un límite y condiciones satisfactorios para el Instituto, indicando a su vez los datos de sus reaseguradores.
9. Certificado de Operación de Explotador Aéreo otorgado por la autoridad aeronáutica del Estado del operador.
10. Programa de Seguridad del explotador en idioma español.
11. Notificación por escrito de su conocimiento acerca de la Información Adelantada de Pasajeros (API) e Información Adelantada de Carga (ACI) para vuelos regulares.

Estos transportistas aéreos nacionales iniciarán los servicios autorizados dentro de los seis (6) meses naturales siguientes a la fecha en que el permiso de operación se haya otorgado.

Es importante destacar que para cada uno de los servicios (regulares o no regulares se realizaran distintas solicitudes)

Con respecto a la modificación, cancelación o renovación de certificados o permisos de operación, es facultad de la autoridad aeronáutica si:

- a) Lo aconseja el interés público.
- b) Se cometieran violaciones de las leyes o de los reglamentos, o de las disposiciones o documentos normativos o regulatorio de cualquier orden emitido por la autoridad aeronáutica.
- c) El ejercicio del permiso recibido no fuere iniciado dentro del término fijado en el Reglamento o si hubiere vencido su término.
- d) El servicio se interrumpiere sin justificación o autorización de quien es competente para darla.
- e) El transportista se opusiere a la fiscalización de la autoridad aeronáutica.
- f) El transportista dejare de reunir los requisitos específicos que sirvieron para concederle el permiso.
- g) El transportista fuese declarado en quiebra, disminuida su capacidad financiera o extinguida la persona jurídica.
- h) Lo considera procedente por cualquier otra razón o fundamento.

Hay que acentuar que la norma complementaria en lo que respecta a este particular coincide con lo referido en el Decreto Ley 255, añadiendo que las decisiones de la autoridad aeronáutica de modificar, cancelar, revocar o suspender permisos concedidos a transportistas aéreos nacionales son efectivas sesenta (60) días naturales después de la fecha en que se hayan adoptado, a menos que tales medidas sean esenciales para evitar nuevas infracciones, en cuyo caso se puede reducir o eliminar dicho plazo. Sin dejar de mencionar la limitante que la propia norma implanta de que los permisos otorgados a los transportistas aéreos nacionales no se pueden vender, ceder o traspasar a otro transportista aéreo nacional.

Conforme a la ya mencionada Regulación Aeronáutica Cubana #8, y referido a los acuerdos celebrados por los transportistas entre si o con un transportista extranjero u otra entidad, el transportista aéreo queda obligado a entregar al Instituto, en el término de un (1) mes a la fecha en que se hubiera celebrado el acuerdo de que se trate, una copia certificada, en los idiomas firmados, de todo acuerdo relativo al transporte aéreo o de cualquier modificación o cancelación de los acuerdos suscritos con otro transportista aéreo nacional, transportista aéreo extranjero, o con otras entidades, para la designación de agente general, para la prestación de servicios terrestres, la aportación de ganancias o pérdidas, tráficos, servicios y equipos, relativos al establecimiento de tarifas de transporte, precios y clasificaciones, para mejorar la seguridad, la economía y la eficiencia de las operaciones aéreas, para controlar, regular, prevenir o de otra manera eliminar competencias destructivas, excesivas y ruinosas, para regular paradas e itinerarios, y para prestar servicios en forma cooperativa.

Los transportistas aéreos extranjeros que tengan permiso de operación para explotar servicios de transporte aéreo regular hacia o desde el territorio nacional y soliciten permiso "para establecer nuevas rutas", están obligados a cumplir los siguientes requisitos:

- a) La identificación adecuada de la ruta o rutas que operaría al amparo del permiso solicitado con especificación del tipo de servicio (transporte de pasajeros, carga y correo) que se prestaría en cada una de esas rutas, y designará por su nombre cada punto o puntos intermedios que pretenda servir.
- b) Las tarifas a aplicar.
- c) Las frecuencias y días de operación, los horarios (UTC) en todos los puntos que opere, período de validez de la solicitud e identificación o señal de llamada de cada vuelo.
- d) Especificaciones de operación (según documento OACI 8335: "Manual sobre procedimiento para la inspección, certificación y supervisión permanente de las operaciones").

e) Cualquier otro dato que el solicitante considere apropiado o le sea requerido por la autoridad aeronáutica u otras competentes.

Los transportistas aéreos nacionales que soliciten permiso de operación para establecer nuevas rutas o ampliar las que tengan en explotación, están obligados a cumplir los siguientes requisitos:

a) Las razones de interés nacional y conveniencia pública que aconsejen conceder el permiso solicitado.

b) La capacidad financiera del solicitante para establecer y mantener el servicio de transporte aéreo que propone.

c) La capacidad técnica necesaria para prestar el servicio propuesto:

1. Equipo de vuelo suficiente y apropiado para la ruta o rutas proyectadas, incluida la siguiente información relativa a cada tipo de aeronave:

- Fabricante;
- modelo;
- Categoría aprobada;
- Equipamiento aeronavegacional y de comunicaciones;
- Tipo de operación en que se utilizará (día, noche, VFR, IFR);
- Peso máximo de despegue para cada ruta o segmento de ruta.

2. Sistemas de mantenimiento adecuados, expresando si estos servicios serán prestados por el propio interesado o por contratados. En este último caso se acompañará de copia certificada del contrato o convenio celebrado con la entidad que ha de prestarlo.

3. Especificaciones de operación.

4. Tripulantes técnicos, de cabina y demás personal técnico y administrativo.

d) La identificación adecuada de la ruta o rutas para las cuales se solicite el permiso, con especificación del tipo o tipos de servicios (transporte de pasajeros,

carga, correo o determinada combinación de estos) que habrán de prestarse en cada ruta.

e) Las tarifas que se proponga aplicar a cada tipo de servicio.

f) Las frecuencias y días de operación, los horarios (UTC) en todos los puntos que opere, período de validez de la solicitud e identificación o señal de llamada de cada vuelo.

g) Los demás datos o informes que el solicitante estime necesarios o convenientes para sus pretensiones

h) Las partes a agregar al Manual de Operaciones de la línea aérea y al Manual General de Mantenimiento de la empresa que avalen las solicitudes de nuevas rutas.

i) La certificación de la póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros en la superficie debidamente legalizada.

Otra muestra de la actividad de limitación o policía ejercida por la autoridad aeronáutica, se encuentran en los artículos 91 y 92 del Decreto Ley 255 del 2007, referidos al Certificado de Operación de Aeródromos. Efectivamente los aeródromos para su explotación deben poseer el certificado de operación que otorga la autoridad aeronáutica, donde consten las especificaciones y condiciones de explotación y se otorga, renueva, modifica y cancela de conformidad con los procedimientos establecidos en el Reglamento; el cual se encuentra contenido en la RAC # 14.

El Certificado de aeronavegabilidad también constituye un documento necesario para la gestión del servicio, que muestra al IACC como autoridad autorizante.

Se entiende por aeronavegabilidad la aptitud técnica y legal mediante la cual se considera preparada para la operación segura una aeronave, así como su correspondencia con las características de diseño, construcción y operación que constan en su Certificado de Tipo. Las aeronaves civiles cubanas no pueden ser autorizadas a volar sin haber obtenido previamente el Certificado de

Aeronavegabilidad otorgado por la autoridad competente, que acredite que cumple con las exigencias de seguridad y que esté en vigor. La obtención, suspensión, cancelación y el reconocimiento del Certificado de Aeronavegabilidad, se rigen por los requisitos y procedimientos que determina la autoridad aeronáutica.

Estos requisitos y procedimientos están regulados en la RAC #27; esta Regulación no se aplica a aquellas aeronaves que posean Certificado de Aeronavegabilidad Especial Categoría Experimental, a menos que, previamente le haya sido otorgado algún otro certificado diferente.

Para la realización del servicio de transporte aéreo, se establecen un conjunto de documentos que debe llevar a bordo toda aeronave:

1. El certificado de matrícula.
2. El certificado de aeronavegabilidad.
3. El diario de abordo.
4. La licencia de explotación correspondiente a las instalaciones de radio a bordo.
5. El certificado de homologación de ruido.
6. Las licencias apropiadas para cada miembro de la tripulación.
7. Una lista de los nombres y lugares de embarque y destino, si lleva pasajeros.
8. Un manifiesto y declaraciones detalladas de la carga, si transporta carga.
9. La tarea de vuelo, con su plan y autorización de vuelo.
10. Otros que disponga la Autoridad Aeronáutica.

Es preciso, por otro lado, destacar que el piloto al mando es designado por el explotador para dirigir la aeronave y la tripulación en el cumplimiento de un servicio y debe poseer el documento oficial expedido por la Autoridad Aeronáutica, que lo acredita como tal. La norma, en el artículo 69 establece sus obligaciones.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup>Tiene la obligación de: cumplir y hacer cumplir las leyes, los reglamentos, los procedimientos y las demás disposiciones de Cuba y de los Estados a donde opera la aeronave; asegurarse, antes de despegar que se hayan cumplido todos los requisitos operacionales y de aeronavegabilidad aplicables, de las condiciones meteorológicas, de las limitaciones del espacio aéreo y de la disponibilidad de facilidades para la navegación en la ruta a seguir; aplicar todas las medidas persuasivas y coercitivas a su alcance para evitar que, durante el vuelo se cometa alguna infracción o acto que pueda poner en peligro la seguridad de la aeronave, las personas

En materia de gestión de los servicios públicos resulta interesante el análisis de algunas normas del Decreto Ley 255. Justamente el Capítulo VII, dedicado a los servicios de transporte aéreo y en él están incluidos algunos elementos antes tratados como el permiso de operación y el certificado previo, requisitos *sine qua non* para su ejecución.

Los servicios de transporte aéreos son tratados en los artículos 118<sup>102</sup> y 119<sup>103</sup> contentivos de su clasificación en servicio de transporte aéreo nacional y en servicio de transporte aéreo internacional.

Ambos servicios a su vez se clasifican, según el artículo 121, en regulares y no regulares. Los servicios de transporte aéreo regular son los que se realizan con aeronaves destinadas al servicio de transporte de pasajeros, carga o correo, por remuneración o alquiler, de forma que cada vuelo esté abierta su venta al público y los usuarios puedan utilizarlo, y se opera con el fin de servir dos o más puntos que son siempre los mismos, ya sea ajustándose a un horario publicado o mediante vuelos tan regulares y frecuentes como para constituir una serie que pueda reconocerse como sistemática. Los servicios de transporte aéreo no regular son los que no reúnen todos los requisitos previstos para los regulares.

---

o los bienes a bordo. Debe presentar además a la Autoridad aeronáutica un informe escrito sobre los hechos en caso de ocurrir, con independencia del que haga a las Autoridades correspondientes.

El piloto al mando de una aeronave que reciba una llamada de socorro de otra aeronave, o de una nave marítima o fluvial, o que detecte que la misma está en peligro, está obligado a prestarle ayuda en la medida de sus posibilidades, sin poner en peligro a su aeronave, la tripulación, los pasajeros y la carga a bordo. Además, debe señalar, de ser posible, en la carta de navegación, la situación de la nave o aeronave, e informar a los servicios de control de tránsito aéreo correspondiente.

Está en la obligación de notificar a la autoridad competente más próxima, por el medio más rápido que disponga, cualquier accidente en relación con la aeronave, en el cual alguna persona resulte muerta o con lesiones graves o se causen daños de importancia a la aeronave o a la propiedad, así como al titular certificado, al terminar el vuelo, todos los defectos que note o que se sospeche que existan en la aeronave, mediante el libro de a bordo (Bitácora de a bordo) o de la declaración general que contiene la información enumerada en las Regulaciones Aeronáuticas Cubanas para todos los titulares certificados por dichas regulaciones.

<sup>102</sup> son los vuelos que se realizan con pasajeros, carga o correo, y cuyo origen y destino se encuentran en el territorio nacional.

<sup>103</sup> son los vuelos que se realizan con pasajeros, carga o correo que se originan en un país y tienen como destino otro país; o aquéllos cuyo origen y destino es en el mismo país, pero se ha previsto una escala intermedia en el territorio de otro país.

El artículo 120 refrenda que la explotación de los servicios de transporte aéreo nacional es un derecho exclusivo del Estado cubano, el que a través de la Autoridad aeronáutica autoriza su prestación de conformidad con el propio Decreto Ley 255 del 2007.

Este precepto, ratificante de la titularidad estatal del servicio de transporte aéreo puede hacer pensar en su exclusiva gestión directa. Sin embargo permite que la Autoridad, es decir IACC, autorice la prestación del servicio conforme a lo dispuesto en la norma y ello implica una mirada a las cuestiones, específicamente relacionada con la operación.

Se define en el artículo 53 que los operadores aéreos son las empresas destinadas a prestar servicios de transporte aéreo y de trabajos aéreos con fines de lucro. Los operadores aéreos radicados en el territorio nacional y que exploten servicios de transporte aéreo deben garantizar que sus operaciones, tanto nacionales como internacionales, se desarrollen de conformidad con los Reglamentos vigentes y cuenten con la aprobación de la Autoridad Aeronáutica.

Los operadores radicados en el extranjero, para realizar operaciones hacia o desde el territorio nacional, deben cumplir con los requisitos establecidos en este Decreto-Ley y en los Reglamentos emitidos por la Aeronáutica Civil de Cuba.

Por su parte los transportistas pueden ser nacionales y extranjeros. La RAC # 8 define al transportista aéreo nacional a cualquier persona natural o jurídica constituida al amparo de las leyes de la República de Cuba y autorizada para explotar servicios aéreos internacionales entre Cuba y varios Estados, o servicios aéreos domésticos.

El transportista aéreo extranjero es cualquier persona natural o jurídica que no esté constituida al amparo de las leyes de Cuba, dedicada a la prestación o

explotación de un servicio de transporte aéreo entre dos o más Estados, debidamente autorizada por el Gobierno del país de su nacionalidad.

Atendiendo a lo anterior se advierte que según las consideraciones antes brindadas, la Autoridad Aeronáutica puede autorizar tanto a un operador extranjero como cubano a prestar el servicio aéreo nacional, porque así lo contempla la legislación vigente en Cuba.

Claro está si se concede la autorización a un operador extranjero se estaría ante una gestión indirecta del servicio, pues no se trataría de la Administración Pública cubana gestionándolo, ni de entidades por ésta creadas para ese fin; o en última instancia de una gestión mixta si hubiera presencia cubana en la empresa a cargo del servicio.

Un ejemplo de gestión mixta, a juicio del autor, pudiera constituirlo el llamado código compartido, definido por la mencionada RAC # 8 como el uso del designador de vuelo de un transportista aéreo para un servicio efectuado por otro transportista aéreo, servicio que puede identificarse como perteneciente y efectuado por este último (dicha identificación puede a veces ser obligatoria). En el caso de Cuba, se encuentra este tipo de servicio *v.gr.* entre Cubana de Aviación S.A. y Aeroflot, *Blue Panorama*, etc.

Cuando se trata de un operador nacional debe atenderse a la titularidad de la empresa a cargo del servicio; si la entidad es de carácter público, perteneciente a la Administración Pública cubana, de manera que se brinde por su propia estructura y organización burocrática a través de sus funcionarios y personal contratado, sin intervención de los particulares, y que el capital y los riesgos corran a cargo de dicha Administración puede asegurarse se trata de una gestión directa, lo contrario implicaría una gestión indirecta o en su caso mixta.

Por otro lado, el Decreto Ley 255/07 regula los Contratos de Arrendamiento, Fletamento e Intercambio de aeronaves.

Recuérdese que al dejar plasmadas las formas de gestión indirecta, en la primera parte, se señaló al arrendamiento como una de ellas. Entonces, ¿se atempera el arrendamiento regulado en la citada norma con las características del que es considerado forma indirecta de gestión?

El artículo 34 se refiere al Contrato de Arrendamiento de Aeronave como aquel que transfiere del arrendador al arrendatario su carácter de explotador; la aeronave puede arrendarse con o sin tripulación. Mientras el artículo 35 expresa que en los casos en que el arrendador de la aeronave tomase a su cargo tripularla, su obligación consiste en ponerla a disposición del arrendatario en el lugar y tiempo convenido, provista de la documentación necesaria para su utilización.

Atendiendo al concepto brindado en la primera parte del trabajo, pudiera enmarcarse el arrendamiento previsto en el cuerpo legal, cuando el arrendador, explotador del servicio sea una entidad perteneciente a la Administración Pública cubana, que traspasa tal carácter a una entidad no pública o un particular, pues en este caso el bien arrendado sería la aeronave para la prestación del servicio público.

Mediante el contrato de Fletamento un propietario u operador se obliga a suministrar la capacidad total o parcial de una aeronave para transportar personas y sus equipajes, cargas o correo a base de un precio por hora, por distancia recorrida o por viajes.

El último de los contratos regulados es el de Intercambio de aeronaves mediante el cual dos o más explotadores convienen en usar sus aeronaves, por arrendamientos o fletamentos recíprocos para el cumplimiento de sus actividades.

En este trabajo, es interés sólo analizar qué tipo de gestión permiten las normas cubanas sobre la aviación civil, amén de la realidad práctica, y en tal sentido se debe concluir que en ellas están sentadas las bases para los tres tipos de gestión: directa, indirecta y mixta.

### *2.3.1 Otros elementos caracterizadores del servicio público.*

Cuando se hizo alusión al régimen jurídico especial del servicio público se dejó marcada la utilización por parte de la Administración de poderes y prerrogativas, incluyendo el de policía, el cual permite la defensa del orden establecido. A pesar que a lo largo de la investigación y a través del estudio de las normas conformadoras del citado régimen jurídico, se ha venido demostrando.

En esta parte se considera necesario hacer énfasis en la potestad sancionadora de la Administración Pública. En tal caso el Decreto Ley 255, en cuanto al transporte aéreo, se definen un conjunto de conductas, las cuales pueden llegar a comprometer la seguridad de la aviación de ellos tenemos:

- Apoderamiento ilícito de aeronave en vuelo.
- Apoderamiento ilícito de aeronave en tierra.
- Toma de rehenes a bordo de aeronaves o en los aeródromos.
- Intrusión por la fuerza a bordo de una aeronave, en un aeropuerto, o en el recinto de una instalación aeronáutica.
- Introducción a bordo de una aeronave o en un aeropuerto con fines criminales, de armas o de artefactos, o sustancias peligrosas.
- Comunicación de información falsa que compromete la seguridad de una aeronave en vuelo, o en tierra, o la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y público en un aeropuerto o en el recinto de una instalación de aviación civil.

En cuanto al tema, la Regulación Aeronáutica Cubana #19, sobre las infracciones y sanciones aeronáuticas se define que son infracciones las violaciones de lo dispuesto en el Decreto Ley sobre la Aviación Civil, en las regulaciones

Aeronáuticas Cubanas y en cualesquiera otras disposiciones establecida por la Autoridad aeronáutica.

Establece todo un conjunto de infracciones, sancionadas con independencia de la responsabilidad civil, administrativa, laboral o penal resultante. Es de destacar que tales infracciones son sólo para el personal aeronáutico.

Por otra parte el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, en su actuar como ya se había anunciado, concede licencias y otorga permisos, sujetos a determinadas reglas y, ante su incumplimiento por las personas naturales o jurídicas nacionales y extranjeras, tiene la facultad de limitar, prohibir, revocar, suspender, o cancelar los mismos.

La mencionada Regulación Aeronáutica #1 sobre licencias al personal aeronáutico, establece un conjunto de situaciones por las que puede la licencia aeronáutica perder su validez y son los siguientes:

- a) Incumplimiento con actitud negligente de las regulaciones aeronáuticas relacionadas con las funciones y responsabilidades del titular de una licencia.
- b) No demostrar la competencia técnica o la aptitud psicofísica en los plazos establecidos para las funciones inherentes a su condición de titular una licencia.
- c) No cumplir las disposiciones legales y administrativas establecidas en el país para el cumplimiento de sus funciones como titular de una licencia.

De igual manera las licencias pueden quedar inhabilitadas de manera temporal, a solicitud de la Comisión de Medicina Aeronáutica por tratamientos médicos hasta la culminación de los mismos y por la Dirección de seguridad Aeronáutica y Operaciones por incumplimiento de requisitos de competencia hasta tanto no sean satisfechos. Serán inhabilitados de inmediato todos aquellos titulares de licencias involucrados en incidentes graves o accidentes, hasta tanto los resultados del órgano investigador de dichos sucesos dictaminen su responsabilidad o no en el

mismo, hasta la conclusión del proceso de investigación, el cual se recomienda no exceda de los 90 días.

Es importante destacar que en el tiempo en que el titular de la licencia aeronáutica que se encuentre inhabilitada no puede realizar ningún trámite de renovación o habilitación durante el período de suspensión. Aquellos titulares de licencias a los cuales se le ha sido revocada la misma no podrán aspirar a la misma o a otro tipo de licencia, si no es autorizado por la Autoridad aeronáutica Civil.

En cuanto al Permiso de Operación, los servicios que le han sido autorizados a prestar al transportista nacional, pueden ser suspendidos de maneras temporales o definitivas con la previa autorización del Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, por causas que justifiquen tal suspensión como el estar provocando pérdidas o que el mismo no resulte conveniente. Esta solicitud de suspensión o disminución de servicios debe presentarse con un término de 15 días naturales de antelación al instituto, contando con que la autoridad aeronáutica puede denegar la suspensión o disminución del servicio, o suspender su tramitación si a la solicitud no se acompañan los estados financieros que demuestren las pérdidas sufridas por el transportista, o por razones de interés nacional.

Esta facultad permite a la autoridad aeronáutica cubana tener un control sobre el estado financiero que posee este transportista o la entidad autorizada a prestar el servicio del que se trate.

Dentro de la actividad reguladora y las prerrogativas de la Administración se encuentra además la imposición de tarifas, que a los efectos de esta investigación, cabe destacar lo dispuesto en el Decreto Ley 67, artículo 52, inciso i) en relación a que es atribución de cada organismo participar en la formación, fijación y modificación de precios y tarifas en el marco de sus facultades y competencias.

El Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, dentro de sus funciones específicas tiene la de establece que este organismo es el encargado de establecer las tarifas

y precios aplicables al transporte aéreo internacional de pasajeros, las cargas y el correo; el tránsito aéreo; el derecho de aterrizaje y estacionamiento; los servicios que prestan las entidades del sistema de la aviación civil, así como propone los correspondientes a la tasa aeroportuaria para los pasajeros por el uso de aeropuerto y cualquier otro gravamen a derechos aeronáuticos, de acuerdo con los principios y procedimientos internacionales aceptados o establecidos por la legislación del país.

Otro de los requerimientos del régimen de los servicios públicos es la obligación de prestar el servicio, con una unidad de trato para todos los ciudadanos, salvo la existencia de categorías especiales. La uniformidad en el servicio, tiene, en principio su base en el Capítulo VI de la Constitución, referido a la igualdad, y de manera específica en el artículo 43, que, entre otros aspectos, se refiere al derecho que todos los ciudadanos tienen, a ser atendidos en todos los establecimientos de servicio público, a usar, sin separaciones, los transportes marítimos, ferroviario, aéreos y automotores. Sin embargo no se encuentra un desarrollo de esta norma constitucional, primero por la inexistencia de una Ley general del servicio público y el poco desarrollo de esta materia en otros preceptos constitucionales, segundo porque el régimen jurídico analizado, encabezado por el Decreto Ley 255 del 2007 no se articula de manera sistemática, el conjunto de derechos y deberes de los usuarios del servicio, aunque si se encuentren dispersos por todo el cuerpo normativo o puedan ser deducido, por ejemplo: la responsabilidad del transportista.

A propósito de tan importante aspecto, cabe resaltar que encuentra regulación básica en la sección segunda del Capítulo VI, del Decreto Ley 255 del 2007, dedicado a las normas sobre la Operación y se expresa que el transportista es responsable del daño causado en caso de muerte o de lesión corporal de un pasajero por la sola razón de que el hecho que causó la muerte o lesión se haya producido a bordo de la aeronave o durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque.

Igualmente el transportista es responsable del daño causado en caso de destrucción, pérdida o avería del equipaje facturado por la sola razón de que el hecho que causó la destrucción, pérdida o avería se haya producido a bordo de la aeronave o durante cualquier período en que el equipaje se hallase bajo la custodia del transportista. Sin embargo, el transportista no es responsable en la medida en que el daño se deba a la naturaleza, a un defecto o a un vicio propio del equipaje. En el caso de equipaje no facturado, incluyendo los objetos personales, el transportista es responsable si el daño se debe a su culpa.

El artículo 58 regula que el transportista es responsable del daño ocasionado por retrasos en el transporte aéreo de pasajeros, equipaje o carga. Sin embargo, el transportista no es responsable del daño ocasionado por retraso si prueba que él y sus dependientes y agentes adoptaron todas las medidas que eran razonablemente necesarias para evitar el daño o que les fue imposible, a uno y a otros, adoptar dichas medidas.

Es importante destacar que positivamente, se encuentra en los preceptos analizados indicios de la responsabilidad objetiva y directa, aun cuando se mantienen rasgos de la de tipo subjetivo.

Constituye también un requisito la modificabilidad del servicio, el cual se desprende de las citadas regulaciones aeronáuticas, referidas a que la modificación de un servicio amparado por una licencia requiere autorización del Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba.

Los anteriores elementos tienen que ver también con el requisito final del servicio público (suponer una actividad técnica prestada de forma regular, continua, adecuada y con igualdad de trato en relación con aquellos usuarios del servicio.)

Como se apuntó anteriormente las normas analizadas no son las únicas que demuestran las características y forma de gestión del servicio de transporte aéreo. Por el contrario, con la realización de este estudio se ha podido comprobar, la anécdota que hiciera un funcionario de Cubana de Aviación en Santiago de Cuba, que gustosamente accedió a brindar determinadas explicaciones, en cuanto a que cuando recibía clases en sus años de estudiantes, sus profesores expresaban que en materia de aviación todo estaba escrito; si bien pudiera resultar una exageración, y dejando atrás el ideal de plenitud de los ordenamientos jurídicos, puede afirmarse que a diferencia de lo acontecido en la investigación citada al introducir el trabajo, sobre el transporte terrestre, existe una prolija, pero organizada regulación de la actividad de transporte de pasajeros, por demás recién actualizada, y de fácil localización; por ejemplo en la Gaceta Oficial Extraordinaria No.7 de fecha 18 de enero del 2008, contiene las Resoluciones del 2007, que ponen en vigor las ya mencionadas Regulaciones Aeronáuticas Cubana. En la página *web* del Instituto de Aeronáutica Civil<sup>104</sup> se encuentra actualizada la legislación correspondiente, organizada en Decreto Ley, Regulaciones Aeronáuticas, Manuales Aeronáuticos, Reglamentos específicos y otras regulaciones.

Por otra parte es necesario reconocer que estas normas nacionales presentadas tampoco constituyen el infinito de aquella que de una forma u otra se relaciona con la transportación aérea de pasajeros, las cuales llegan a jugar un papel fundamental en su comportamiento, estamos hablando de un conjunto de normas de diferentes ramas del Derecho, por ejemplo, el Laboral.

En lo que respecta se ha pretendido abordar aquellas normas, que en gran medida, tributan al esclarecimiento en cierta medida de situaciones con relación al transporte aéreo de pasajeros en Cuba, y su caracterización como forma de actividad administrativa, especialmente como servicio público.

---

<sup>104</sup> <http://www.iacc.gov.cu/>

Por todas las razones abordadas en el desarrollo de este Capítulo se ha podido ratificar que la actividad de transportación de pasajeros aéreo en Cuba se instituye como un servicio público, teniendo en cuenta que se trata de una actividad en la que está presente un interés general con sus matices propios según las condiciones de nuestro país, cuyo titular es el Estado a través del Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, como órgano rector; y tiene un régimen jurídico especial que garantiza su gestión directa e indirecta, a su vez encaminado a garantizar la uniformidad, regularidad y continuidad del servicio.

A propósito del régimen jurídico, se comenzó el estudio a partir de analizar en el basamento constitucional, comprobándose la falta de pronunciamiento expreso en torno al servicio público, específicamente la regulación de la actividad.

Se realizó un análisis de las normas a partir del papel que juega la Administración como autoridad, adentrándose en sus características, así como del basamento de las normas de gestión de los servicios públicos, advirtiéndose la confluencia de otro tipo de actividad administrativa.

Concluye así esta exposición, no sin antes reiterar se trata de un primer acercamiento al transporte aéreo desde la perspectiva de las formas de actividad administrativa, que por tanto limitada al campo técnico, y a aspectos básicos de su régimen jurídico; que a pesar de ser perfectible supera con creces, y ello explique la motivación planteada en la introducción.

### *A manera de conclusiones*

Estas son algunas cuestiones en relación a la actividad de transportar personas de un lugar a otro, en aeronave registrada y autorizada para este fin, a cambio de un pago pecuniario, clasificándose como un servicio público, al constituir una necesidad de la colectividad, y tener como titular al Estado, el cual se encarga de reglamentar, dirigir y gestionar de manera directa o indirecta, estableciendo un

régimen jurídico especial, que pueda garantizar que esta actividad se realice de manera continua, regular y uniforme.

Por otra parte del estudio de las características del servicio público, a partir del régimen jurídico de la actividad de transportación aérea de pasajeros diferentes regiones del mundo, se constata su regulación sistemática, orgánica, que según las condiciones socioeconómicas de cada uno de los territorios, permite a la Administración Pública, gestionar el servicio en todas sus formas, sin descartar la presencia de otro tipo de actividad de limitación o policía y sus diferentes técnicas.

La actividad de transporte aéreo de pasajeros en Cuba, se erige como un servicio público, se trata de una actividad en la que late una necesidad de carácter general, cuyo titular es el Estado, a través del Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba como órgano rector; contando con un régimen jurídico especial encaminado a garantizar la regularidad, continuidad y uniformidad del servicio.

Aún y cuando en los artículos del 14 al 17 de la Constitución cubana están dedicados a los Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos del Estado pueden encontrarse asomos de la base legal general de los servicios públicos, en la Carta Magna de la República de Cuba, no se advierte espacio para su regulación sistemática. Si bien en el artículo 15 de nuestra Ley de Leyes está el fundamento de una de las formas reconocidas para gestión indirecta del servicio público, tampoco hace una sistematización de éstas.

El régimen jurídico cubano del servicio público de transportación de pasajeros aéreo, se caracteriza por:

- Tener como centro al Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba, con un importante papel de otros organismos, y en especial de los Organismos y Convenios Internacionales.
- En las normas se indican diversos roles de la autoridad en la actividad de transporte, especialmente como concesionaria de licencias y permisos

aeronáuticos, facultativa y reguladora, lo que se ajusta a los regímenes jurídicos, en que la Administración ejerce sus prerrogativas y poderes, entre ellos el de policía, que permite establece todo un conjunto de reglas y control, en aras de un servicio continuo, uniforme y regular desde su potestad sancionadora determinadas manifestaciones, además de la imposición de tarifas.

- El régimen sancionador no resulta pleno pues se regulan un conjunto de infracciones aeronáuticas solo para el personal aeronáutico; tampoco se presencia la regulación de los deberes y derechos de los usuarios.
- En las regulaciones que conforman el régimen se sientan las bases para la gestión directa, indirecta y mixta del servicio público, previo el otorgamiento de (licencia, permiso de operación, certificado de operación de aeródromos, certificado de aeronavegabilidad) lo que demuestra la presencia de la actividad de limitación o policía, a través de sus técnicas de ordenación, autorización y reglamentación.

A continuación se exponen alguna de las bibliografías utilizadas, pues si bien fueron constatados en su mayoría documentos tanto digitales como en soporte de papel, no constituyen la totalidad, pues se tuvieron en cuenta varios criterios de profesores y amigos, los que de una forma gentil pusieron a nuestra disposición sus conocimientos y tiempo. A todos ellos muchas gracias.

## ***Bibliografía***

1. Alonso Soto. Ricardo. Derecho Mercantil de la Universidad Autónoma de Madrid Vocal del Tribunal de Defensa de la Competencia Febrero 1998. [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/Transporair.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Transporair.pdf). Consultada 2 de Marzo del 2009.

2. ARAUJO JUÁREZ, JOSÉ. Contratos de gestión de servicios públicos: régimen jurídico y modalidades. Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Nº 8. Caracas. 1993. pp. 21-23.
3. BAYER HNOS., Barcelona, 1996.
4. BOQUERA OLIVER, José María, Derecho Administrativo, volumen I, 3ra edición, editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, pp. 234 y 235.
5. DE AHUMADA RAMOS, Francisco Javier, Las formas de actuación de las administraciones pública, [wwwhttp://premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/2300-143.03](http://premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/2300-143.03),
6. FERNÁNDEZ ASTUDILLO, J.M.: Contratación administrativa. Bosch, Barcelona, 2000.
7. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Apuntes histórico sobre la Ciencia del Derecho Administrativo en México, en Estudios Jurídicos en homenaje a Martha MORINEAU, coordinado por Nuria GONZÁLEZ MARTÍN, tomo I, Derecho Romano, Historia del derecho, Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006.
8. García de Paz Juan José. Centro de Estudios de la Economía Cubana. Universidad de La Habana, 1995. en <http://www.uh.cu/centros/ceec/Sitio800/paginas/Publicaciones/Biblioteca/tematicas/SECTOR%20TRANSPORTE,%20A%D1O%201995.pdf>. Consultada 10 de Marzo del 2009
9. GARCÍA OVIEDO Carlos, Derecho Administrativo 3ra Edición, E.I.S.A, Madrid. 1951 p. 97.
10. GARCINI GUERRA, Héctor, Derecho Administrativo, 2<sup>da</sup> edición, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, p.190.
11. GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de derecho Administrativo, volumen II (parte general. conclusión), reimpresión de la 7ma edición, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
12. HERNÁNDEZ MENDIBLE. Víctor Rafael. La concesión de los servicios públicos y la concesión de las obras públicas. Publicaciones jurídicas Venezolanas.

13. LANCÍS y SÁNCHEZ, Antonio, Derecho Administrativo, 3ra Edición, Cultural S.A., La Habana, 1952.
14. LANZA LÓPEZ, Maria Teresa La concesión administrativa de servicio público, en Temas de Derecho Administrativo cubano, tomo II, coordinado por Andry MATILLA CORREA, Editorial Félix Varela, la Habana 2004. P.396
15. Lliset Borrell, F.; Lliset Canelles, A.: Manual de los contratos públicos.
16. MATILLA CORREA, Andry. Artículo: Cuba y las concesiones administrativas hoy, en [http// www.fd.uo.edu.cu](http://www.fd.uo.edu.cu).
17. MATILLA CORREA, Andry, Guía de estudio asignatura Derecho Administrativo, cuarto año, primer semestre, continuidad de Estudios, Universidad de la Habana, Facultad de Derechos, Departamentos de Estudios Jurídicos Básicos, p. 18.
18. MORANT Vidal, Jesús. Los contratos administrativos (III). El contrato de gestión de servicios públicos.
19. PARADA, Ramón, Derecho Administrativo, parte general I, 9na. edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 430.
20. POSADA, Adolfo, Tratado de Derecho Administrativo, según las teorías filosóficas y la legislación positiva, tomo II, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1898, P 3.
21. RODRÍGUEZ, Jurado. Agustín <http://www.caalex.udec.cl/apuntes/003d.ppt>.
22. VILLEGAS BASAVILBASO. Benjamín Derecho Administrativo. Tomo IV. Buenos Aires. 1952. p. 223.
23. VILLAR PALASÍ, José Luis. Prólogo a la obra de José Luis Villar Ezcurra, Servicio Público y Técnicas de Conexión. C.E.C. Madrid. 1980. p. 10.

### ***Legislación consultada.***

1. Constitución de la Republica de Cuba. Artículos 14, 15, 34, 103, de fecha 24 de Febrero de 1976.
2. Constitución Política de la República de Guatemala de 31 de Mayo de 1985.

3. Constitución Política de la República de Colombia de 7 de Junio de 1991. El capitulo v, artículo 365.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de Enero de 1917.
5. Constitución Española de 29 de Diciembre de 1978. Artículo 128.1.2.
6. Ley 105 del año 1993 de transporte para el Estado de Colombia. En [http://www.anato.org/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=1&download=68](http://www.anato.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&download=68), consultada 4 de Febrero del 2009.
7. Ley 336 de 1996 de Transporte aéreo, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, en su artículo 68. en [http://www.anato.org/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=1&download=68](http://www.anato.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&download=68), consultada 4 de Febrero del 2009.
8. Ley Aviación Civil para el Estado de México, D.F., a 28 de abril de 1995
9. Código de Comercio de la República de Colombia. Artículo 1773
10. Ley de Aviación Civil de Chile, Capítulo III de las concesiones y de los permisos.
11. Ley No 27261 de la Aeronáutica Civil de la República de Perú del 10 de Mayo del 2000. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/00999.pdf>. Consultada 2 de Marzo del 2009.
12. Ley de Impuesto a las Ventas y Servicios. Oficio N° 3994 de 04 de Noviembre de 2002. Proyecto de Ley para la Aviación Civil. Artículo 7. República Argentina/ 2006. en <http://www.aersys.com.ar/infored/pol/ardiputados/1999/1500D99.html>. Consultada 4 de Febrero del 2009.
13. Decreto ley 211 de 1973. República de Chile. Cláusula 4.1, último párrafo. Texto fijado, coordinado y sistematizado por el D.F.L No 1 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Consultada 4 de Marzo del 2009 en [http://mail.fne.cl/db/jurispru.nsf/60e31f9065c2d5a38425733e005df9fa/3311BE0D031248A08425741E00697405/\\$FILE/Rentas%20Inmobiliarias.pdf](http://mail.fne.cl/db/jurispru.nsf/60e31f9065c2d5a38425733e005df9fa/3311BE0D031248A08425741E00697405/$FILE/Rentas%20Inmobiliarias.pdf).

14. Decreto ley con Fuerza de ley de Aviación Civil para la República Bolivariana de Venezuela de 13 de Noviembre del 2000. en <http://mipagina.cantv.net/leamon/LEYDEAVIACIONCIVIL.doc>. Consultada 2 de Marzo del 2009.
15. Decreto/Ley 67 de 1983 de la Organización de la Administración Central del Estado.
16. Decreto Ley 182 de 23 de febrero de 1998 sobre Normalización y Calidad.
17. Decreto/Ley 85 de 12 de Junio de 1985.
18. Decreto/Ley 255 del Consejo de Estado de 2 de noviembre del 2007. Sobre la Aviación Civil.
19. Decreto Ley 182 de 23 de febrero de 1998 sobre Normalización y Calidad.
20. Dictamen N° 1004/1997 de la Comisión Preventiva Central de la Republica de Chile. En [http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Resolucion\\_25\\_2008.pdf](http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Resolucion_25_2008.pdf).
21. Dictamen N° 1014, de 11 de julio de 1997 de la Comisión Preventiva Central de la Republica de Chile.
22. Regulaciones Aeronáuticas Cubanas RAC #1. Licencias al personal aeronáutico. <http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> Consultada 14 de Abril del 2009.
23. Regulaciones Aeronáuticas Cubanas. RAC #6. Operaciones de transporte Aéreo. Libro Primero. Operaciones y Certificación. Parte I. <http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> fonsultada 14 de Abril del 2009.
24. Regulaciones Aeronáuticas Cubanas. RAC #6. Operaciones de transporte Aéreo. Libro Primero: Reglas Generales de Operación y Vuelo. <http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> f Consultada 14 de Abril del 2009.
25. Regulaciones Aeronáuticas Cubanas. RAC #6. Operaciones de transporte Aéreo. Libro Segundo Parte III. Explotadores Aéreos por remuneración o Arrendamiento. Certificación y Operaciones

<http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf>  
f. Consultada 14 de Abril del 2009.

26. Regulaciones aeronáuticas Cubanas RAC #7. Sobre Registro de Matrículas.<http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> Consultada 14 de Abril del 2009.  
<http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> f Consultada 14 de Abril del 2009.

27. Regulaciones aeronáuticas Cubanas RAC #8 sobre Concesión de Permisos de Operación a Transportistas Aéreo.  
<http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> f Consultada 14 de Abril del 2009.

28. Regulaciones aeronáuticas Cubanas RAC #10 sobre las Radioayuda para la Navegación.<http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> Consultada 14 de Abril del 2009.

29. Regulaciones aeronáuticas Cubanas RAC #11 sobre Servicio de Tránsito Aéreo.<http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> Consultada 14 de Abril del 2009.

30. Regulaciones aeronáuticas Cubanas RAC #14 sobre Aeródromos y Helipuertos.<http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> Consultada 14 de Abril del 2009.

31. Regulaciones aeronáuticas Cubanas RAC #19 sobre Infracciones y Sanciones Aeronáuticas.<http://www.iacc.gov.cu/Documentos/institucion/Funciones%20del%20IACC.pdf> Consultada 14 de Abril del 2009.

## ***Bibliografía Web***

- 1 [http://www.acsaec.org/Documents/Transport/Final\\_ATA\\_Sp.pdf](http://www.acsaec.org/Documents/Transport/Final_ATA_Sp.pdf).
- 2 <http://www.aersys.com.ar/infored/pol/ardiputados/1999/1500D99.html>.
- 3 [http://www.anato.org/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=1&download=68](http://www.anato.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&download=68),
- 4 <http://aviacioncivilargentina.blogspot.com/>
- 5 <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/00999.pdf>.
- 6 <http://www.es.wikipedia.org/wiki/Transporte>.
- 7 <http://www.es.wikipedia>, la enciclopedia libre.
- 8 <http://www.fd.uo.edu.cu>.
- 9 <http://www.fomento.es/Mfom/lang-castellano/direcciones-generales/aviacion-civil/-informacion/organizacion-y-funciones/>.
- 10 [http://mail.fne.cl/db/jurispru.nsf/60e31f9065c2d5a38425733e005df9fa/3311BE0D031248A08425741E00697405/\\$FILE/Rentas%20Inmobiliarias.pdf](http://mail.fne.cl/db/jurispru.nsf/60e31f9065c2d5a38425733e005df9fa/3311BE0D031248A08425741E00697405/$FILE/Rentas%20Inmobiliarias.pdf).
- 11 [http://www.mtc.gob.pe/indice/%20SUBrap\\_111\\_subparte\\_b\\_rev17.PDF](http://www.mtc.gob.pe/indice/%20SUBrap_111_subparte_b_rev17.PDF).
- 12 <http://www.monografía.com>.
- 13 <http://www.personal.us.es/patroclo/actividadadva.pdf> JORNADA DE POZAS.
- 14 <http://www.premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/NH306>,
- 15 <http://www.premium.vlex.com/doctrina/materiales-estudio-derecho-Económico-Administrativo/2300-143.03>,
- 16 [http://www.presidencia.gob.pa/informealanacion/intituciones/AAC\\_08.pdf](http://www.presidencia.gob.pa/informealanacion/intituciones/AAC_08.pdf)
- 17 <http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/adminis/2002/ventas/ja394.doc>.
- 18 [http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Resolucion\\_25\\_2008.pdf](http://www.tdlc.cl/DocumentosMultiples/Resolucion_25_2008.pdf).
- 19 <http://www.ua.es/personal/jant/GAP/2/DA2/11.pdf>.

## Síntesis

**Autor:** Yomisel Galindo Rodríguez

En la investigación titulada ***Un enfoque jurídico del transporte aéreo de pasajeros en Cuba***, existe la necesidad de caracterización general de la actividad de transporte aéreo de pasajeros como actividad administrativa, con énfasis en su régimen jurídico, incidente en la actualización y concreción del Derecho Administrativo cubano y en el perfeccionamiento del Derecho positivo.

A partir de las generalidades de la actividad administrativa, se fijan el concepto y las características del servicio público, como ineludible premisa para el análisis de la actividad de transporte aéreo de pasajeros, por un lado, y por otro, del examen de algunos de sus pormenores en nuestro país, con énfasis en su régimen jurídico.

En el desarrollo de la exposición, especialmente a fin de caracterizar la actividad de transporte de pasajeros como un servicio público, fue importante la ejemplificación con diferentes leyes foráneas.

Administration Public service

Summary:

They summarize of the Report

Thematic:

I title: The public services of air transport. A Cuban artificial vision from the administrative activity forms.

Objective: To value starting from a theoretical study - juridical on the administrative activity, the relevancy of the norms that you/they regulate the activity of air

transport of passengers in Cuba, according to the current situation, for the sake of their improvement.

Author: Yomisel Galindo Rodríguez

Tutor: Dra. Nilda Haydeé Rizo Pérez

Auxiliary means: PC

The report rotates environment to the public service as form of administrative activity, leaving of the generality of the same ones, making emphasis in the tripartite classification carried out by the Spanish doctrine (I foment, public service and limitation activity or police), without losing of view its administration forms and especially a characterization of the public service.

Once played these matters, it will be demonstrated with a group of foreign legislations the ratification of the air transport of passengers as public service: and lastly an analysis the air transport of passengers in Cuba, leaving of the group of elements that you/they characterize the public service and without losing from view to the other forms of administrative activity, to achieve that wanted in our objective reference it will be made and it will be demonstrated with some norms of the Cuban legislation.