

NATURALEZA JURÍDICA  
DE LOS ENTES ADMINISTRATIVOS  
AERONÁUTICOS EN CHILE  
Y LA FIGURA DEL COMANDANTE  
DE LA AERONAVE

LEGAL NATURE OF THE CHILEAN AVIATION  
ADMINISTRATIVE AGENCIES  
AND THE AIRCRAFT COMMANDER

*Sergio Cea Cienfuegos\**

*Patricio Morales Contardo\*\**

*Resumen*

Los autores abordan la naturaleza jurídica de los entes administrativos que en Chile regulan la actividad aeronáutica. Por una parte, la Junta de Aeronáutica Civil cuya misión está orientada a la dirección superior de la aviación comercial en el país, y por la otra, la Dirección General de Aeronáutica Civil, cuyos cometidos se enfocan en la protección de la seguridad aérea de la aviación civil en su conjunto y la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios de ayuda a la navegación aérea. Asimismo, se analiza la figura jurídica del comandante de aeronave y sus peculiaridades.

Palabras claves: Derecho Aeronáutico, Derecho Administrativo, servicio público, comandante de aeronave.

*Abstract*

The authors address the legal nature of the administrative authorities in Chile to regulate aviation activity. On the one hand the Civil Aeronautical Board whose mission is geared to senior management of commercial

---

\* Magíster en Derecho Universidad de Chile. Profesor Facultad de Derecho Universidad del Desarrollo. Artículo recibido el 16 de diciembre de 2013 y aceptado para su publicación el 3 de marzo del 2014. Correo electrónico: sergioceac@gmail.com

\*\* Licenciado en Ciencias Jurídicas Universidad de Chile. Correo electrónico: pmorales@gmail.com

aviation in the country, and on the other, the Directorate General of Civil Aviation, whose responsibilities are focused on the protection of air safety in aviation civil as a whole and the management and administration of public aerodromes and support services for air navigation. Also, there is an analysis of the special characteristics of the legal figure of the Commander of the Aircraft.

Key words: Aviation Law, Administrative Law, Public Service Administration, Aircraft Commander.

Al estudiar la estructura del sistema aeronáutico chileno, se destaca inmediatamente la intervención que el Estado ejerce para definir su conformación y regular las condiciones para el desarrollo y control de las diversas actividades que se originan en esta materia.

Así lo señala Álvaro Bauzá Araujo:

“El reglamentarismo del Derecho Aeronáutico es una consecuencia de la necesidad que tiene el Estado de controlar la actividad aeronáutica a los efectos de su normal y correcto ejercicio”<sup>1</sup>.

Por una parte, el Estado interviene a través de sus órganos en este ámbito de la actividad humana en todo el mundo a fin de que el uso del espacio aéreo se realice de manera segura.

Pero además el Estado se involucra, como en varias otras actividades económicas, para regular la aviación comercial, estableciendo pautas o directrices a los actores aeronáuticos que realizan el transporte y los trabajos aéreos de carácter remunerado.

Ambas funciones no son otra cosa que la pretensión del Estado de crear las condiciones necesarias para obtener el bien común. Así lo señala el destacado especialista en Derecho Aeronáutico, el argentino Federico Videla Escalada:

“...el Estado actúa, en estos casos, en el pleno ejercicio de sus facultades de gestor del bien común, dotado de autoridad y en ejercicio del poder, al intervenir en una actividad muy compleja y donde las posibilidades de los particulares son, en ocasiones, muy limitadas”<sup>2</sup>.

En el ordenamiento jurídico chileno se constata la existencia de dos entidades públicas, la Junta de Aeronáutica Civil, cuya misión está

<sup>1</sup> Álvaro BAUZÁ ARAUJO, *Tratado de derecho aeronáutico*, p. 37.

<sup>2</sup> Federico VIDELA ESCALADA, *Manual de Derecho Aeronáutico*, p. 84.

orientada a la dirección superior de la aviación comercial en el país, y la Dirección General de Aeronáutica Civil, cuyos cometidos se enfocan en la protección de la seguridad aérea de la aviación civil en su conjunto y la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios de ayuda a la navegación aérea.

El artículo 183 del *Código Aeronáutico* señala que la mención a “la autoridad aeronáutica” que realiza dicho *Código* debe entenderse hecha a la Dirección General de Aeronáutica Civil, a menos que expresamente se refiera a la Junta de Aeronáutica Civil.

De la sola lectura de este texto se infiere entonces que dos organismos administrativos diferentes podrían recibir la denominación de “autoridad aeronáutica”, lo que hace necesario establecer la naturaleza jurídica y el ámbito de atribuciones de ambas instituciones.

Como veremos más adelante, la dualidad de organismos administrativos distaría de ser una ventaja, lo que obliga a realizar un análisis crítico del sistema que ambos conforman.

Ya en 1977 el abogado Enrique Prieto Ravest enjuiciaba directamente lo que denominaba “una cierta vacilación legal en cuanto al rol que deben jugar las autoridades aeronáuticas chilenas”<sup>3</sup>.

Y sus asertos no dejan de tener fundamento principalmente en cuanto a la evolución legislativa, con diferentes cuerpos legales que lentamente fueron cubriendo los distintos ámbitos de regulación, tanto de la DGAC como de la JAC.

No tuvo lugar, como era deseable, una unificación legislativa que produjera uno o a lo sumo dos cuerpos legales orgánicos, para regular todos los aspectos jurídicos que involucren a la JAC y a la DGAC.

Un tópico a discutir es a cuál de estos dos organismos administrativos le corresponde con propiedad el título de autoridad aeronáutica en Chile, lo que origina una respuesta basada principalmente en la función que estimamos más trascendente respecto de todas aquéllas que le son propias a todo órgano que ejerza ese rol en cualquier parte del mundo.

Con todo, no parece discutible que, al menos, ambos órganos administrativos efectivamente ejercen facultades propias de una autoridad aeronáutica<sup>4</sup>.

Luego, y a propósito de la autoridad administrativa que ejerce potestades públicas como consecuencia de satisfacer necesidades públicas, revisaremos la especial figura jurídica del comandante de aeronave, un

---

<sup>3</sup> Enrique PRIETO RAVEST, “Revisión y actualización de la legislación aeronáutica internacional y nacional”, p. 39.

<sup>4</sup> *Ibid.*

concepto que tiene una identidad privada y no pública, pero que, sin embargo, y por las particularísimas circunstancias que se viven a bordo de una aeronave, recibe atribuciones que son propias de un funcionario público, dependiente de la administración del Estado. Esta circunstancia, creemos, no ha sido debidamente considerada en la doctrina nacional.

## 1. La JAC

Revisando el DFL N° 241, de fecha 6 de abril de 1960, que fusiona y reorganiza diversos servicios relacionados con la aviación civil, podemos advertir que la JAC se formó mediante la unión de dos servicios preexistentes, la Junta de Aeronáutica Civil, creada por Decreto Supremo N° 42 de 20 de enero de 1948, y la Junta Permanente de Aeródromos, creada por DFL N° 343 de 1953. Señala el artículo 1° del referido DFL N° 241 que la JAC depende del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

El mismo DFL N° 241 en su artículo 2° indica que las atribuciones de la Dirección de Aeronáutica se conforman a partir de la fusión de las facultades de la Dirección de Aeronáutica entregadas a este organismo por el DFL N° 129 de 1953 y el decreto supremo N° 407 (aviación) de 28 de mayo de 1954, con las competencias que le correspondían a la Dirección de Tránsito Aéreo de la Fuerza Aérea de Chile.

Respecto de la JAC, el artículo 1° del DFL N° 241 citado señala que ella depende del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y esta determinación legal referida a su dependencia orienta acerca de su naturaleza jurídica. Es un organismo colegiado, compuesto por siete miembros, que no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio y que se encuentra encuadrado en la estructura orgánica del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

### 1.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA JAC

El sitio oficial en Internet de la JAC señala:

“La Junta de Aeronáutica Civil es un servicio público creado por ley cuya organización y atribuciones se encuentran establecidas en D.F.L. N° 241, de 1960, del Ministerio de Hacienda”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Disponible en [www.jac-chile.cl/quienes-somos.html](http://www.jac-chile.cl/quienes-somos.html). Consultada el 15 de diciembre del 2013.

Agrega el sitio referido:

“Es un órgano administrativo pluripersonal compuesto por: El Consejo, que es un órgano resolutivo, de composición interministerial y presidido por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, y la Secretaría General como órgano ejecutivo, cuyo jefe de servicio es el Secretario General”.

A partir de estas afirmaciones, trataremos de establecer la naturaleza jurídica de este organismo, cuyas peculiaridades permiten cuestionar si cumple o no con los requisitos que la ley y la doctrina establecen para considerarlo un servicio público.

A este respecto debemos señalar que la Constitución Política de la República se refiere a la actuación de los órganos del Estado, en sus artículos 6° y 7° referidos a los principios de supremacía constitucional y juridicidad o legalidad, respectivamente. Sin embargo, no provee de una definición del concepto de “órganos del Estado”, que utiliza en ambas disposiciones.

Por su parte, el artículo 1° inciso segundo de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración, señala que la Administración del Estado:

“...estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa...”.

A su turno, el artículo 2° de la citada Ley N° 18.575 establece el denominado “principio de legalidad en materia administrativa”, al señalar que los órganos de la administración del Estado “someterán su acción a la Constitución y las leyes”.

El artículo 28 de la mencionada Ley de Bases Generales de la Administración del Estado señala que los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Agrega la norma que estará sometido a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios.

En el caso que nos ocupa, la JAC es un órgano administrativo colegiado que tiene varios miembros y que es “presidido” por un ministro de Estado, el ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

Ahora bien, la competencia de la JAC se encuentra precisamente en el artículo 6° del DFL N° 241 de 6 de abril de 1960. Recordemos que la competencia es un factor básico entre los elementos de un órgano de la administración del Estado. El profesor Eduardo Soto Kloss la define como:

“La competencia en materia administrativa implica ese conjunto de poderes jurídicos que el ordenamiento (Constitución y normas dictadas en su conformidad, artículo 6° inciso 1°), específicamente la ley, ha atribuido al titular de un órgano para desarrollar o cumplir adecuadamente la función administrativa y satisfacer así cumplidamente las necesidades públicas”<sup>6</sup>.

Además, es un órgano que no actúa permanentemente, sino que se convoca para una fecha y hora determinada, oportunidad en la que sesiona y adopta sus acuerdos para dar cumplimiento a los cometidos que en el artículo 6° del DFL N° 241 se asignan al mencionado ente administrativo colegiado. Como puede apreciarse, la naturaleza de esta convocatoria ocasional pone inicialmente en entredicho que éste sea un servicio público en una concepción tradicional, donde prima el principio de la continuidad, que exige una actuación continua, permanente y regular.

Jorge Bermúdez Soto, al referirse al concepto legal de servicio público contenido en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, señala que los caracteres que debe tener un servicio público son: generalidad, uniformidad, continuidad, permanencia y regularidad:

“Atendiendo a que la finalidad del servicio público es la de satisfacer una necesidad de interés general o pública de forma inmediata es que éste se rige por un régimen jurídico especial que permita la generalidad, uniformidad, continuidad, permanencia y regularidad de la prestación del servicio. En este punto es necesario señalar que las características enumeradas no sólo corresponden a aquellas que podemos extraer de las disposiciones legales antes citadas, sino que además representan las cualidades que, desde el punto de vista teórico, todo servicio público debería tener”<sup>7</sup>.

Respecto de la regularidad, el autor citado expone que ella no corresponde a la idea de regularidad en el tiempo, sino un concepto de legitimidad, respecto a la sumisión que el servicio público debe tener a reglas positivas preestablecidas.

Por su parte, respecto de la continuidad, expresa que corresponde al principio de que el servicio público no puede interrumpirse, y que debe ser prestado cada vez que se requiera. Aclara que ello: “...no quiere decir que el servicio se preste siempre, sino cada vez que se requiera”.

Estas ideas refuerzan la idea de que la JAC es efectivamente un servicio público, porque la regularidad y continuidad en la satisfacción de una necesidad colectiva, en la especie, es básicamente ejercer la dirección de

<sup>6</sup> Eduardo SOTO KLOSS, *Derecho Administrativo. Temas fundamentales*, p. 366.

<sup>7</sup> Jorge BERMÚDEZ SOTO, *Derecho Administrativo General*, p. 166.

la aviación comercial del país. Ello no implica un continuo absoluto, sino que se preste el servicio que efectivamente se requiera y cuando se solicite.

Germán Boloña Kelly, cuando se refiere a un contenido esencial del Derecho Administrativo como es el servicio público, estima que aquél está constituido por tres elementos:

- “–un ente administrativo, compuesto de agentes y recursos materiales;
- un fin público, cual es la satisfacción de una necesidad colectiva, y –la sujeción a un régimen jurídico especial de derecho público”<sup>8</sup>.

En este punto podríamos aseverar que la JAC, al estar encuadrada dentro de la orgánica de un ministerio, como es el de Transportes y Telecomunicaciones, es un ente administrativo colegiado que depende jerárquicamente e integra la estructura orgánica del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones del cual es parte. No obstante, no podemos afirmar que sea requisito para ser considerado un órgano administrativo el ser autónomo, pues existe un sinnúmero de entes administrativos que tienen relación de dependencia administrativa, funcional o económica con otros servicios o entes públicos, sin perder por ello su calidad de servicio público.

En cuanto al personal que la compone, las plantas de la JAC son fijadas por ley, en este caso por la Ley N° 19.254.

En lo referente a los recursos con que cuenta, éstos son asignados mediante el presupuesto de la nación. En efecto, en la Ley de Presupuesto 2013, encuadrada dentro del presupuesto asignado al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, partida 19, capítulo 03, se encuentra el presupuesto asignado a la JAC.

En lo que concierne al fin público, éste se identifica con la misión que la ley le asigna, a través del artículo 3° del DFL N° 241, cual es la “dirección superior de la aviación civil en el país”. Finalmente, en lo que respecta a la sujeción a un régimen jurídico especial de Derecho Público, se ha señalado que existe una norma de rango legal, el propio DFL N° 241, que crea la JAC y que además le asigna sus deberes y atribuciones que se encuentran contenidos en el artículo 6° del referido DFL N° 241.

Concordando con las ideas expresadas, Gladys Camacho Céspedes, en su *Tratado de Derecho Administrativo. La actividad sustancial de la administración del Estado*, al abordar la noción de servicio público señala lo siguiente:

- “Los criterios para identificar un servicio público fueron precursoramente enunciados por la Corte Suprema, la que desde las primeras décadas del

<sup>8</sup> Germán BOLAÑA KELLY, *Organización administrativa*, p. 255.

siglo XX hacía radicar la calidad de organismo público en el hecho de que la entidad se financiara con fondos fiscales. Hacia 1950, la Corte precisó, en sentencia de 21 de agosto, que los atributos que hacían que una persona fuera de derecho público eran los siguientes: “a) Que la persona jurídica esté dotada de potestades públicas (atributo que jurídicamente se llama imperio); b) que esté destinada a realizar fines de interés colectivo (fin público); c) que para dicha realización disponga de recursos materiales que deben ser proporcionados por la colectividad cuyos intereses va a servir (por los componentes de la nación); d) que esté sujeta a un régimen jurídico especial en su organización, administración y funcionamiento, y e) que tenga representante legal que intervenga en su nombre, judicial y extrajudicialmente”<sup>9</sup>.

Posteriormente, la Corte Suprema, en sentencia de 1959, al referirse a los requisitos que debe reunir un servicio público, expresa que éstos son cuatro. A saber:

- a) que haya una necesidad pública que se trata de satisfacer de manera regular y continua;
- b) que se instituya para realizar esa función el número necesario de agentes jerarquizados;
- c) que se disponga de bienes o recursos económicos destinados a cumplir su cometido, y
- d) que se rija por un sistema jurídico especial”<sup>10</sup>.

Por su parte, la Contraloría General de la República, en dictamen de 29 de septiembre de 1970, indicaba:

“Los Servicios Públicos se encuadran dentro del sector fiscal o de administración central y del sector autónomo o de administración descentralizada, según la personalidad jurídica que los habilite para actuar y atendiendo a la naturaleza de sus recursos. Así, son servicios fiscales o de administración central los que actúan bajo la personalidad jurídica del Fisco, del Estado en sentido restringido. Son entes autónomos o de administración descentralizada, los servicios públicos que tienen personalidad jurídica distinta del Fisco y manejan su propio patrimonio, pudiendo distinguirse entre ellos, como especies, a las Instituciones y a las Empresas Públicas”.

La propia Contraloría General de la República, en un informe final, N° 70/10 de fecha 1 de junio de 2011 sobre auditoría efectuada a los

<sup>9</sup> Gladys CAMACHO CEPEDA, *Tratado de Derecho Administrativo. La actividad sustancial de la administración del Estado*, p. 270.

<sup>10</sup> Citada por Rolando PANTOJA BAUZA, *La organización administrativa del Estado*, p. 101.



macroprocesos de recursos humanos y de abastecimiento en la JAC, señaló de manera expresa que aquélla “es un organismo dependiente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones”. Y agrega: “el Jefe Superior del Servicio es el Secretario General, de acuerdo a lo señalado por la Ley N° 19.254”.

Esta última cuestión está en afinidad con el artículo 31 de la Ley N° 18.575, que señala que el jefe superior de un servicio público se denominará “director”, sin perjuicio que en casos especiales la ley le otorgue a un jefe superior una denominación diferente. Tal es el caso de la JAC, cuyo jefe del servicio se denomina “Secretario General”.

Finalmente, es fundamental para considerar a un ente público como un órgano de la administración del Estado, el que esté dotado de potestades públicas, y que esas atribuciones se manifiesten ya sea en actos administrativos dotados de imperio o mediante contratos administrativos que son la manera o forma en que se expresa la actividad jurídica de la administración pública o del Estado.

El artículo 3° de la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, al proporcionar un concepto de acto administrativo, señala que se entenderá por tal:

“las decisiones formales que emitan los órganos de la administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”.

El inciso tercero de este artículo agrega que los actos administrativos toman la forma de decretos supremos y resoluciones y el inciso sexto agrega que también lo son los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la administración en el ejercicio de sus competencias.

Por su parte –y esto es lo relevante a propósito de la JAC–, el inciso sexto del artículo 3° de la Ley N° 19.880 señala:

“las decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos, y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente”.

En el caso de la JAC, es un órgano administrativo pluripersonal y adopta acuerdos, que tienen la calidad de actos administrativos.

Además, el secretario general de la JAC emite resoluciones en su calidad de autoridad ejecutiva, las que también tienen la calidad de actos administrativos, como hemos visto.

De todo lo dicho, podemos afirmar que la naturaleza jurídica de la JAC es la de un servicio público de carácter centralizado, esto es, sin personalidad jurídica propia, ya que su presupuesto para operar se encuentra dentro de aquel considerado para el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de acuerdo con las normas que se consagran en el Decreto Ley N° 1.263 de 1975 sobre Administración Financiera del Estado y que está sujeto al control externo de la Contraloría General de la República. Entre sus particularidades se cuenta la de emitir actos administrativos de diferente elaboración: por una parte los acuerdos y por la otra resoluciones, habida consideración de lo preceptuado en el inciso 7° del artículo 3° de la Ley N° 19.880.

### 1.2. MISIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA JAC

La misión de este servicio público está definida legalmente mediante el artículo 3° del DFL N° 241 y consiste en la “dirección superior de la aviación civil en el país”.

Señala la página web de la JAC que su misión consiste en:

“Ejercer la dirección superior de la aviación civil en Chile, gestionando políticas públicas que promuevan su desarrollo y, especialmente, el del transporte aéreo comercial nacional e internacional, con el fin de que exista la mayor cantidad de servicios aéreos accesibles, eficientes, competitivos, seguros y de calidad, en beneficio de los usuarios de este modo de transporte”<sup>11</sup>.

Puede apreciarse que su misión se orienta al desarrollo de la aviación civil del país, pero más específicamente al fomento de la aviación comercial. No ejerce funciones relacionadas con la seguridad aeronáutica, campo que se reserva para la DGAC, sino con el desarrollo e implementación de políticas aeronáuticas.

De lo anterior dan cuenta las atribuciones que el artículo 6° del referido DFL N° 241 le entrega a la JAC.

Otro grupo de atribuciones se encuentra contemplado en el Decreto Ley N° 2.564, que Dicta Normas sobre Aviación Comercial, publicado en el *Diario Oficial* el 22 de junio de 1979.

El encabezado de esta norma de rango legal señala que por las especiales características geográficas de nuestro país se hace necesario el desarrollo de la aviación civil comercial.

---

<sup>11</sup> Disponible en [www.jac-chile.cl/quienes-somos/2-mision.html](http://www.jac-chile.cl/quienes-somos/2-mision.html). Consultada el 15 de diciembre de 2013.

En este decreto ley se establecen facultades tanto para la DGAC como para la JAC respecto de la aviación comercial, haciendo una distinción en cuanto a la competencia para conocer de temas técnicos, en el caso de la DGAC, y a las atribuciones respecto de seguros, radicadas en la JAC.

## 2. La DGAC

### 2.1 NATURALEZA JURÍDICA

La Ley N° 16.752, publicada en el *Diario Oficial* de 17 de febrero de 1968, fija la organización y funciones y establece disposiciones generales a la DGAC.

Señala su artículo 1°:

“La Dirección General de Aeronáutica Civil será un servicio dependiente de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, cuyas funciones se le asignan en la presente ley y que, para los efectos de lo establecido en el Título III, del Decreto con Fuerza de Ley 47, de 4 de diciembre de 1959, deberá considerarse como un servicio funcionalmente descentralizado. Le corresponderá fundamentalmente la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea.

Dependerán de la Dirección General de Aeronáutica Civil la Dirección Meteorológica de Chile y la Escuela Técnica Aeronáutica”.

Un primer aspecto nos llama la atención: la dependencia que este servicio público tiene “...de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea”. Esta afirmación resulta, sin duda, particular en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo. Ello por cuanto la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea no es una denominación con reconocimiento constitucional, sino que es una entidad administrativa interna o una repartición de un órgano de la administración del Estado, que es precisamente la Fuerza Aérea, que es de carácter centralizado y que sí tiene consagración constitucional.

El artículo 46 de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, se refiere al titular de esta entidad administrativa interna, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, quien ostenta el mando superior de dicha institución con el grado de General del Aire.

Hay que recordar que, de acuerdo con el artículo 101 de la Constitución Política, la Fuerza Aérea de Chile es una de las tres instituciones armadas que conforman las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. Señala la parte final del inciso primero del artículo

citado: “Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”.

En esta misión constitucional puede encontrarse la razón de esta dependencia fijada por la ley. En atención a que la mayor parte de los aeropuertos y aeródromos nacionales tienen un doble cometido, tanto para fines civiles como militares, y su administración, como lo veremos más adelante, le corresponde a la DGAC, se pretendió mantener ese control bajo la esfera de la institución que representa el arma aérea.

No obstante esa explicación, no puede descartarse de plano el reestudiar esta dependencia en futuras reformas al sistema aeronáutico nacional. Quienes sostienen esta pretensión pueden fundarla en los ejemplos de países de la región, que no contemplan que sus instituciones rectoras de la aviación civil dependan de organismos militares.

Éste es el caso de Argentina, cuya ANAC no depende de la Fuerza Aérea Argentina ni de ninguna otra autoridad militar<sup>12</sup>.

Lo mismo acontece con Perú, cuya Dirección General de Aeronáutica Civil de Perú, que ejerce la autoridad aeronáutica de ese país, depende del Ministerio de Transportes y Comunicaciones<sup>13</sup>.

En España, en tanto, la Dirección General de Aviación Civil depende del Ministerio de Fomento, sin vinculación con autoridades militares<sup>14</sup>.

Caso aparte es el de Estados Unidos de Norteamérica, cuya autoridad aeronáutica es la FAA, un organismo de naturaleza plenamente civil, pero que desde los sucesos de septiembre de 2001 trabaja junto con el DHS, que coordina una serie de agencias estatales, y orientada principalmente al combate al terrorismo. Con todo, estas especiales funciones no alcanzan para considerar a la autoridad de aeronáutica civil estadounidense como un órgano de dependencia militar<sup>15</sup>.

Se podría además argumentar que la administración plenamente civil de las autoridades aeronáuticas nacionales se condice con el espíritu de los convenios internacionales que han estructurado el Derecho Aeronáutico Internacional, cuyo objetivo primordial es la aviación civil, y cuyos instrumentos más señalados, como el convenio de Chicago, excluyen expresamente a las aeronaves y aeródromos militares.

No obstante, cualquier reforma en este sentido no puede pasar por alto la dualidad de funciones que tiene la mayor parte de la infraestructura

<sup>12</sup> Disponible en [www.anac.gov.ar](http://www.anac.gov.ar). Consultada el 15 de diciembre de 2013.

<sup>13</sup> Disponible en [www.mtc.gob.pe/portal/transportes/aereo/aeronauticacivil](http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/aereo/aeronauticacivil). Consultada el 15 de diciembre de 2013.

<sup>14</sup> Disponible en [www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es). Consultada el 15 de diciembre de 2013.

<sup>15</sup> Disponible en [www.faa.gov/](http://www.faa.gov/). Consultada el 15 de diciembre de 2013.

aeronáutica nacional, y la importancia fundamental que representa en caso de un conflicto bélico, lo que obliga a considerar, en caso de que la dependencia de la DGAC varíe, la existencia de un instrumento jurídico que le permita asumir el control de la aeronáutica civil a la Fuerza Aérea de Chile en caso de producirse un evento que involucre un riesgo para la seguridad nacional, debidamente calificado. El concepto de “crisis”, que aún no se plasma en una institución reconocida al menos con rango legal, podría ser el evento a que se hace referencia, y al cual se supedita este control o dependencia.

Conviene ahora concentrarnos en el concepto de servicio público utilizado por el artículo 1° de la Ley N° 16.752. Algunas de estas reflexiones fueron hechas a propósito de la naturaleza jurídica de servicio público de la JAC, y a ellas nos remitimos.

En ese mismo sentido afirmamos que la DGAC es un servicio público, pues se verifican a su respecto las características que, de acuerdo con el profesor Jorge Bermúdez Soto, debe tener todo servicio público, de acuerdo con la óptica de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, a saber: generalidad, uniformidad, continuidad, permanencia y regularidad<sup>16</sup>.

Además, cumple con los tres elementos que en concepto del profesor Germán Boloña Kelly constituyen los contenidos esenciales del servicio público:

“–un ente administrativo, compuesto de agentes y recursos materiales;  
–un fin público, cual es la satisfacción de una necesidad colectiva, y –la sujeción a un régimen jurídico especial de derecho público”<sup>17</sup>.

Por otra parte, la definición legal de la Ley N° 16.752 sobre la que hemos trabajado señala que la DGAC es un “servicio funcionalmente descentralizado” para los efectos de lo establecido en el título III del DFL N° 47, de 4 de diciembre de 1959.

Sin embargo, al revisar el citado DFL, cuyo título III se denominaba “El presupuesto de los servicios funcionalmente descentralizados”, encontramos que fue derogado por el artículo 73 del Decreto Ley N° 1.263 del 28 de noviembre de 1975 denominado “Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado”.

La permanencia de esta norma derogada en el texto del artículo 1° de la ley que constituye el estatuto jurídico principal de la DGAC nos

<sup>16</sup> BERMÚDEZ SOTO, *op. cit.*, p. 166.

<sup>17</sup> BOLAÑA KELLY, *op. cit.*, p. 255.

permite sugerir la necesidad imperiosa de subsanar las deficiencias de técnica legislativa que esta ley reporta.

Y la confusión que provoca no es menor, pues de la redacción actual del artículo 1° tantas veces aludido, puede inferirse que la DGAC tiene, como todo servicio descentralizado, una personalidad jurídica o patrimonio propios, lo que en definitiva no es así.

Podría aumentar este enredo terminológico, como veremos más adelante, el examen de las atribuciones, contenidas principalmente en el artículo 3° bajo el epígrafe “Funciones”. Éstas son de tal amplitud o extensión, que más parecen propias de un servicio descentralizado.

Debemos recordar que el artículo 3° de la Constitución señala que el Estado de Chile es unitario y que la administración del Estado “será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”.

Al respecto, Manuel Tobar Leiva en su obra *Tratado de derecho administrativo* expresa:

“...las atribuciones presidenciales en materia de descentralización del Estado dicen relación, en general, con la iniciativa exclusiva de ley para crear servicios públicos y empleos rentados (art. 65, N° 2), además de todos los aspectos financieros y presupuestarios de la administración descentralizada y la facultad para alterar los límites de la división política administrativa (art. 65, inciso 3°)”<sup>18</sup>.

Los servicios centralizados, en afinidad con el artículo 29 de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, son aquellos que:

“actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente”.

Debemos agregar que, además de lo anterior, la representación judicial de los servicios públicos centralizados corresponde al presidente del Consejo de Defensa del Estado, de acuerdo con la ley orgánica de la referida entidad, y la representación extrajudicial se concreta a través de actos administrativos en que el Presidente de la República delega en los jefes superiores de esos servicios, en forma genérica o específica, la representación del Fisco para la ejecución de los actos y la celebración de contratos. Así lo señala el artículo 35 de la citada Ley N° 18.575.

<sup>18</sup> Manuel TOBAR LEIVA, *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 76.

En este sentido, Germán Boloña indica:

“...se podría definir los servicios públicos centralizados como aquellos que forman el Poder Ejecutivo y administran el conjunto del territorio nacional, ya sea directamente, ya sea a través de sus representantes exteriores, mediante el uso del poder reglamentario, instrucciones, circulares y fiscalización jerárquica. Por ejemplo, servicio público centralizado es la Tesorería General de la República”<sup>19</sup>.

Jorge Bermúdez, al referirse a los servicios públicos de la administración del Estado, expresa:

“Si el servicio es centralizado actuará bajo la personalidad jurídica común del Estado y con los bienes y recursos del Fisco. Por su parte, en el caso de los servicios descentralizados, ellos actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio que la ley les atribuya.

En ambos casos se relacionarán con el Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, relación que será de dependencia en el caso de los servicios públicos centralizados y de supervigilancia en los servicios públicos descentralizados”<sup>20</sup>.

Para Eduardo Soto Kloss:

“...la Administración del Estado está configurada: a) por servicios públicos no personificados, como los denominados ‘fiscales’ (‘centralizados’), los cuales actúan bajo la personalidad jurídica del Fisco y b) por servicios públicos personificados, que comprenden una variada gama de entidades con personalidad jurídica –y por ende autonomía (normativa, y de gestión tanto administrativa como financiera)–, tales como los gobiernos regionales, las municipalidades, las instituciones y las empresas del Estado creadas por ley”<sup>21</sup>.

Germán Boloña agrega:

“Para nosotros, el elemento específicamente distintivo de las nociones de centralización y descentralización es la concurrencia de la personalidad jurídica administrativa, sea en el ámbito territorial o en el campo funcional, especializado o técnico. Si no concurre esta personalidad jurídica, no se configura el mecanismo de la descentralización administrativa.

La posesión de la personalidad jurídica administrativa indica que el organismo o servicio público en cuestión reviste la condición de ser un

<sup>19</sup> BOLAÑA KELLY, *op. cit.*, p. 264.

<sup>20</sup> BERMÚDEZ SOTO, *op. cit.*, p. 168.

<sup>21</sup> SOTO KLOSS, *op. cit.*, p. 126.

sujeto de derechos y obligaciones, independiente y distinto del Estado, con su propio patrimonio, recursos materiales, personal y presupuesto, ajenos al patrimonio, recursos materiales, personal y presupuesto del Estado, lo que evoca el concepto de un ente o colectividad públicos que se administra por sí mismo, lo que en el derecho inglés se llama el ‘selfgovernment’, en el derecho francés, la ‘autoadministration’ y en el derecho alemán ‘selbstverwaltung’<sup>22</sup>.

Es lo que también se denomina “administración autárquica”. Miguel Marienhoff apunta que los órganos que la ejercen son siempre estatales y disponen de

“...libertad funcional, sin perjuicio del ‘control’ que sobre dicho organismo ‘descentralizado’ ejerciten las autoridades superiores de la Administración ‘centralizada’, o sea, del órgano Ejecutivo del Estado (‘control de tutela’ o ‘control administrativo’)”<sup>23</sup>.

La Contraloría General de la República, usando estos criterios, se ha pronunciado acerca de la condición de la DGAC señalando expresamente que es un servicio centralizado.

En ese sentido razona el dictamen N° 15138 de 28 junio 1983, que manifiesta que la dependencia de la DGAC de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea “no ha alterado la individualidad de esa Dirección General, la que ha mantenido su calidad de servicio público centralizado”.

Así también el dictamen N° 10704 de 28 abril de 1988 que señala expresamente que la DGAC “carece de personalidad jurídica propia y no puede ser titular de derechos”, razón por la cual las solicitudes de que trata se hicieron correctamente a nombre de “Fisco de Chile, Dirección General de Aeronáutica Civil”<sup>24</sup>.

Sin embargo, no podemos desconocer la especial situación que, producto de su estatuto jurídico, presenta la DGAC en cuanto posee ciertas características que escapan de esta condición básica de ser un órgano de la administración centralizada del Estado, sin que por ello pierda esa naturaleza.

Miguel Marienhoff señala que como resultado de la “personalidad” que es propia de los entes descentralizados que él denomina “autárquicos” ellos pueden

---

<sup>22</sup> BOLONA KELLY, *op. cit.*, p. 31.

<sup>23</sup> Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 127.

<sup>24</sup> Véase también el dictamen N° 29.856 de 2 diciembre de 1992 de la Contraloría General de la República.



“...ejercer sus derechos y, correlativamente, cumplir sus obligaciones. De ello derivase su *responsabilidad* por los hechos y actos que realice en el desenvolvimiento de su actividad”<sup>25</sup>.

Y resulta que la DGAC puede, por sí, celebrar contratos de concesión y de arriendo (artículo 3° letra i) de la Ley N° 16.752), “ejecutar los actos y celebrar los contratos que se requieran para el cumplimiento de sus fines” (artículo 3° letra v) de la Ley N° 16.752) y adquirir bienes raíces para el servicio y enajenar inmuebles fiscales prescindibles (artículo 3° letra w) de la Ley N° 16.752) para lo cual el director general de Aeronáutica Civil asumirá la representación del Fisco y puede, incluso, delegar dicha representación. Finalmente, también puede vender o arrendar materiales o bienes muebles o, incluso, los bienes muebles que estén destinados y cuyo uso no sea necesario transitoriamente (artículo 3° letra x) de la Ley N° 16.752).

Estas especiales facultades, otorgadas expresamente por ley, escapan de la norma general en lo que a entes de la administración centralizada se refiere, pero no alcanzan para determinar un cambio de la naturaleza jurídica de la DGAC en este sentido.

Refuerza esta afirmación el artículo 18 del *Código Aeronáutico*, referido al procedimiento de supresión de obstáculos, que otorga a la autoridad aeronáutica, que en este caso es la DGAC, la facultad de ordenar, mediante resolución, la supresión o remoción de cualquier obstáculo para la navegación aérea, fijando un plazo para ello. Si esta resolución no es acatada, el director general de Aeronáutica Civil puede demandar al infractor, para lo cual, y según lo señala expresamente el inciso tercero de artículo citado, “En el ejercicio de esta facultad, el Director General de Aeronáutica será capaz para demandar en juicio”.

La mención expresa de esta atribución de representación judicial indica su carácter excepcional, y reconduce a la condición de órgano público de la administración centralizada del Estado que la DGAC posee y que, como tal, por regla general carece de legitimación tanto activa como pasiva. Ejemplo de esta regla general es el artículo 11 de la Ley N° 16.752, que se refiere a la cobranza de tasas y derechos aeronáuticos que se rige por las normas del título v del libro III del *Código Tributario*, para lo cual, señala la norma, asumirá “...la representación y patrocinio del Fisco el Abogado Provincial que corresponda...”. Esto último en afinidad con lo previsto en el artículo 186 del *Código Tributario*.

Una cuestión similar acontece respecto del presupuesto.

<sup>25</sup> MARIENHOFF, *op. cit.*, pp. 455-456.

Hemos afirmado que los órganos de la administración central del Estado, para desarrollar sus actividades, reciben normalmente los recursos financieros a través del presupuesto de la nación.

Al depender la DGAC del Ministerio de Defensa Nacional, esta entidad ministerial debe presentar al Ministerio de Hacienda los presupuestos de los diferentes entes o servicios dependientes, que deben incluir los gastos financiados con el debido aporte fiscal dentro de ese marco financiero, pero además debe incluir aquellos organismos que se financian íntegramente con los ingresos que reciben por los servicios que prestan, como la DGAC.

Por todo lo anterior, debemos afirmar que la DGAC es un servicio público centralizado, que carece de personalidad jurídica propia, que no tiene tampoco patrimonio, recursos materiales, personal y presupuesto distintos del Estado, pero que tiene una condición especial, con ciertas facultades que puede ejercer por sí, emanadas directamente de la ley, y con un presupuesto que, no siendo independiente del presupuesto de la nación, se financia casi íntegramente con los ingresos que percibe por los propios servicios que presta.

## 2.2 MISIÓN DE LA DGAC

Como veremos a continuación, la DGAC tiene, asignadas por la ley, una amplia gama de atribuciones, las que deben conectarse, necesariamente, con el cometido que el legislador le impone.

Debemos recordar que las atribuciones de la JAC están orientadas hacia la aviación civil comercial, en tanto que a la DGAC le corresponde el resguardo de la seguridad de la aviación civil en su conjunto.

De ello da cuenta la parte final del inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 16.752, donde se señala que a la DGAC le corresponde

“...fundamentalmente la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea”.

De este modo, de acuerdo con la norma citada, las dos misiones fundamentales de la DGAC son:

1. La dirección y administración de los aeródromos públicos y
2. La dirección y administración de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea.

Por su parte, el DFL N° 241 en su artículo 14 señala:

“[la] Dirección de aeronáutica... tendrá a su cargo la supervigilancia del cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre navegación aérea; la dirección y fomento de las actividades de aviación civil, en su aspecto técnico; el control del tránsito aéreo en el territorio nacional y velará por la seguridad de la navegación aérea. Le corresponderá en especial la administración y dirección de los aeropuertos y aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea”.

Podemos apreciar que la misión que en este cuerpo legal se asigna a la DGAC es más extensa que en la Ley N° 16.752. No hay que olvidar que el DFL N° 241 es una norma que, aunque no tiene la calidad de ley propiamente tal, tiene ese rango, y que es de mayor antigüedad que la ley N° 16.752.

Por esto no parece razonable mantener dos cuerpos legales que definan las mismas cuestiones jurídicas, con un riesgo evidente de contradicción entre ambos.

Y de un examen detallado de las normas involucradas constatamos una serie de inconsistencias en su redacción.

En efecto, en el DFL N° 241 se denomina “Dirección de Aeronáutica” al órgano al cual se refiere, que no puede ser otro que la actual “Dirección General de Aeronáutica Civil”. No obstante, ni la Ley N° 16.752 ni ningún otro cuerpo legal realiza la necesaria modificación, cambiando la denominación como aconseja la debida coordinación legislativa y como obliga el principio de legalidad en cuanto a que las atribuciones deben ser entregadas a un órgano público debidamente identificado y no a otro.

Por otra parte, en lo que respecta específicamente a este acápite, esto es, a la misión de la DGAC, en el artículo 14 del DFL N° 241 se señala que a la “Dirección de Aeronáutica” le corresponderá la administración y dirección de los “aeropuertos y aeródromos públicos” en tanto que en el artículo 1° de la Ley N° 16.752 se señala que la misión consiste en la “dirección y administración de los aeródromos públicos”, omitiendo la referencia a los aeropuertos, de suerte que, de no existir aún en vigencia aquella norma más antigua, la Dirección de Aeronáutica Civil no tendría atribuciones sobre los aeropuertos, que por el hecho de admitir la salida y llegada de vuelos internacionales de acuerdo con el artículo 10 del *Código Aeronáutico*, concentran la mayor cantidad de tráfico aéreo<sup>26</sup>.

Por cierto, es una función propia del Estado, y de los órganos que a nombre de aquél actúan, el administrar los aeropuertos y aeródromos. Federico Videla Escalada señala:

<sup>26</sup> Para ilustrar la diferencia entre aeródromos y aeropuertos, más allá de la distinción legal del *Código Aeronáutico*, Ricardo FLOGIA y Ángel MERCADO, *Derecho Aeronáutico*, pp. 62-67. También Luis TAPIA SALINAS, *Curso de Derecho Aeronáutico*, pp. 188 y 189.

“Es muy claro que es función de aquél (el Estado) planificar la infraestructura, prever la distribución de los aeródromos y determinar las categorías que ellos han de tener en cada caso, organizar los servicios de protección al vuelo y proveer los medios que acuerden cada vez mayor seguridad a la aeronavegación, todo lo cual se aúna para determinar su amplia intervención en esta materia”<sup>27</sup>.

De todo lo anterior fluye que es evidente la necesidad de una reforma integral a la legislación aeronáutica chilena, especialmente en lo que concierne a los sectores o ámbitos competenciales que le deben corresponder a la DGAC, debiendo uniformarse y unificarse las facultades que se le asignan a este ente administrativo en un solo cuerpo legal.

### 2.3. LA CALIDAD DE AUTORIDAD AERONÁUTICA

Hemos analizado la misión, atribuciones y la estructura organizacional de la JAC, y ahora nos concentramos en las mismas cuestiones planteadas por la DGAC. Ambos órganos inciden de manera principal en la aviación civil de nuestro país.

Y, como señalamos al inicio de este capítulo, surge la cuestión acerca de cuál de aquellos órganos constituye la autoridad aeronáutica en Chile.

El artículo 183 del *Código Aeronáutico* señala que la autoridad aeronáutica a que se refiere este *Código* es la DGAC, salvo que se mencione expresamente que la referencia está hecha a la JAC.

Un primer análisis de esta norma indica que existen dos órganos públicos que el *Código Aeronáutico* considera como tales, la DGAC y la JAC. Sin embargo, siguiendo en la misma lógica planteada por el *Código*, advertimos la enorme disparidad entre ambas instituciones, al menos en cuanto a las referencias que a una y otra se realizan.

Revisando el articulado del *Código*, encontramos que sólo hay referencias expresas a la JAC en los artículos 93, 98, el propio 183 y el 184.

El artículo 93 se refiere a la atribución que posee la JAC para autorizar que la aviación no comercial realice transporte o trabajos aéreos pagados, con tal que sea sin fines de lucro y a condición de que la aviación comercial no pueda prestar esos servicios.

El artículo 98 señala de manera genérica que la JAC y la Dirección de Aeronáutica Civil, según corresponda en su caso, podrán dictar normas y disposiciones para regular la operación de servicios de transporte aéreo y los trabajos aéreos.

---

<sup>27</sup> VIDELA ESCALADA, *op. cit.*, p. 84.

Y el artículo 184 se refiere a las atribuciones que tiene la JAC, sin perjuicio de las que posee la Dirección de Aeronáutica Civil, para sancionar infracciones a normas aeronáuticas.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que las misiones que el *Código Aeronáutico* asigna a la autoridad aeronáutica están casi exclusivamente radicadas en la DGAC, quien debería recibir con propiedad y, creemos, en exclusiva, el título de autoridad aeronáutica en nuestro país. Las atribuciones que la ley le asigna a través del DFL N° 241 en cuanto tener a su cargo “la dirección superior de la aviación civil del país” son equívocas, pues sólo le corresponde adoptar decisiones relativas a la aviación comercial, a su desarrollo y marcha en general.

Creemos que la función de controlar el espacio aéreo y la seguridad de las operaciones aéreas en su conjunto –función que cumple la DGAC– es el más importante de los roles que una autoridad aeronáutica debe cumplir en un país, cualquiera que éste sea, lo que constituye la nota distintiva que implica darle ese reconocimiento a un órgano de la administración del Estado.

La organización administrativa aeronáutica de Chile considera dos instituciones, lo hemos señalado ya, pero no parece del todo inapropiado sentar las bases para una futura reforma del sistema que considere derechamente refundir en una sola entidad administrativa todas las funciones, atribuciones y competencias que ahora se encuentran repartidas.

## 2.4 LAS ATRIBUCIONES DE LA DGAC

Eduardo Soto Kloss, con ocasión de referirse a los principios organizativos de la administración del Estado, se centra básicamente en el principio de la competencia:

“De allí que la competencia puede ser descrita –en sus ideas básicas– como ese conjunto de poderes jurídicos con que el Derecho dota, provee, o habilita, a un órgano para que actuando éste en la vida de relación de sujeto jurídico (del cual es elemento y elemento intrínseco, sustancial) impute unitariamente los efectos de su actuación a este sujeto, y pueda así cumplir los fines para los cuales ha sido precisamente creado por el legislador”<sup>28</sup>.

Como ya se ha adelantado, las atribuciones que la ley le asigna a la DGAC para cumplir con su misión se encuentran conferidas en distintos cuerpos legales. Por una parte, la Ley N° 16.752, fundamentalmente en

<sup>28</sup> SOTO KLOSS, *op. cit.*, p. 131.

su artículo 3°. Por otra, el *Código Aeronáutico*, y, finalmente, en el DFL N° 241, principalmente en su artículo 15.

Sin perjuicio de constatar las deficiencias de esta normativa dispersa, que replica funciones y atribuciones en un cuerpo legal y en otro, haremos un análisis de estas facultades usando como guía para agruparlas las dos misiones o cometidos fundamentales que son, por una parte, la dirección y administración de los aeródromos públicos y, por la otra, la dirección y administración de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea.

No obstante, del examen detallado de las competencias o facultades otorgadas por la norma citada podemos constatar que existe un conjunto de esas facultades que no puede agruparse en las dos misiones o cometidos que la ley le asigna a este órgano administrativo a que se ha hecho referencia. Estas facultades fueron reunidas en dos grupos distintos que se examinan a continuación: aquellas competencias que por su naturaleza le permiten a la DGAC la obtención de ambas misiones, por una parte, y, por la otra, atribuciones que no se orientan esencialmente a las misiones antedichas, sino a otros fines diversos.

1. En cuanto a la primera misión, la dirección y administración de los aeródromos públicos, estimamos que a ella se vinculan directamente las siguientes competencias contenidas en el artículo 3° de la Ley N° 16.752:
  - a) Aprobar y calificar los terrenos en los cuales se desee construir aeródromos civiles, autorizar las construcciones que en esos terrenos deben realizarse, una vez determinada su aptitud para tal efecto, como asimismo sus ampliaciones, modificaciones o mejoramientos, cualquiera que sea la naturaleza de éstos y autorizar el establecimiento y funcionamiento de los aeródromos civiles, clasificarlos de acuerdo con el uso y destino y establecer las condiciones para su operación. Esta aprobación y calificación deberá hacerse con informe de la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas.
  - g) Proponer al Presidente de la República, previo informe de la JAC, las tasas y derechos que se cobrarán por el uso de los aeródromos públicos de dominio fiscal, por los servicios que preste en los de dominio municipal o particular y demás servicios e instalaciones destinados a la protección y ayuda de la navegación aérea.
  - i) Otorgar concesiones o celebrar arrendamientos u otra clase de contratos en los aeródromos sometidos a su administración, como, asimismo, en los terrenos que le sean destinados.

2. En lo que respecta a la misión o cometido consistente en la dirección y administración de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea, se relacionan directamente las siguientes competencias, todas ellas del artículo 3° de la Ley N° 16.752:
  - c) Organizar y controlar el tránsito aéreo en el país;
  - f) Instalar, mantener y operar los servicios de telecomunicaciones aeronáuticas y de radioayudas, como asimismo los servicios meteorológicos para las operaciones aéreas y de otras actividades nacionales.
  - j) Fiscalizar las actividades de la aviación civil, en resguardo de la seguridad de vuelo y dictar las instrucciones de general aplicación que sean necesarias para los fines señalados.
  - q) Dictar normas para que la operación de aeronaves se efectúe dentro de los límites de la seguridad aérea.
  - r) Investigar las infracciones a las leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con la navegación aérea cuya aplicación y control le corresponda y, en especial, los accidentes que ocurran a aeronaves civiles de cualquiera nacionalidad en territorio chileno y los que ocurran a aeronaves chilenas en aguas o territorios no sujetos a otra soberanía; y observar o cooperar en la investigación de accidentes de aeronaves civiles chilenas que se realicen por otros Estados, cuando a éstos les corresponda esa investigación.
3. Y por lo señalado previamente, el siguiente grupo de atribuciones del artículo 3° de la Ley N° 16.752 pueden servir indistintamente a la consecución de las dos misiones expresadas en el artículo 1°, tanto la dirección y administración de aeródromos como de servicios destinados a la navegación aérea y ellas son a nuestro entender las siguientes:
  - b) Controlar y fiscalizar los aeródromos públicos y privados y administrar los bienes públicos de dominio fiscal, sin perjuicio de las funciones policiales que correspondan a las fuerzas de orden y seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia y siempre que ello no afecte la seguridad aérea;
  - d) Proporcionar servicios de tránsito aéreo en los aeródromos públicos de dominio fiscal, municipal o particular, cuando la seguridad de vuelo así lo requiera.
  - e) Construir, operar y mantener las instalaciones y obras anexas de cualquier orden, dentro o fuera de los aeródromos o estaciones aeronáuticas, destinadas a servir de ayuda y protección

- a la navegación aérea o para habitación del personal que se desempeñe en dichos aeródromos o estaciones aeronáuticas, como también autorizar su construcción, operación o mantenimiento por terceros.
- h) Dictar normas técnicas en resguardo de la seguridad de la navegación aérea y de los recintos aeroportuarios y proporcionar, en el marco de los estudios, proyección, construcción, mantenimiento, reparación y mejoramiento de los aeródromos y de sus edificios o instalaciones, su asesoría técnica a la Dirección de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas.
  - v) Adquirir directamente en el país o en el extranjero, con cargo a los fondos de que disponga, previas las correspondientes propuestas públicas o propuestas o cotizaciones privadas, conforme al reglamento, los bienes muebles o materiales técnicos necesarios para los estudios, construcciones, reparación, mantenimiento y conservación de las obras a su cargo o para la administración y explotación de los servicios que esta ley le encomienda atender y, en general, ejecutar los actos y celebrar los contratos que se requieran para el cumplimiento de sus fines.
  - w) Adquirir bienes raíces para el servicio y enajenar inmuebles fiscales prescindibles, asumiendo el director general de Aeronáutica Civil la representación del Fisco y quedando facultado para delegar dicha representación, conforme a lo previsto en el artículo 17 bis<sup>29</sup>.

Lo dispuesto en el artículo 15 se aplicará a las adquisiciones autorizadas por esta letra<sup>30</sup>.

La enajenación de bienes raíces fiscales destinados a la Dirección General será siempre a título oneroso y su producido no ingresará a rentas generales de la nación, constituyendo recurso propio del servicio.

El director general tendrá asimismo la facultad de autorizar las demoliciones de edificios o construcciones fiscales

---

<sup>29</sup> Esta referencia al artículo 17 bis de la misma ley tiene que ver con la facultad del director general de Aeronáutica Civil para delegar, mediante las respectivas resoluciones sujetas al trámite de toma de razón, una o más facultades en personal de planta de la DGAC y en oficiales de la Fuerza Aérea de Chile que se encuentren destinados en esa Dirección. Recordemos que la delegación en materia administrativa se consagra en el artículo 41 de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

<sup>30</sup> El artículo 15 de la ley se refiere a la posibilidad de imputar fondos para la celebración de contratos que se cumplan o paguen en mayor tiempo que el año presupuestario con posterioridad al término del respectivo ejercicio.



destinados al servicio y el empleo o venta de los materiales que provengan de ellas.

Las adquisiciones, enajenaciones y demoliciones de bienes raíces que se efectúen se informarán al Ministerio de Bienes Nacionales.

- x) Vender o arrendar materiales o bienes muebles, como asimismo arrendar en todo o en parte los bienes inmuebles que le estén destinados y cuyo uso no sea necesario transitoriamente.
  - y) Informar a la Oficina de Planificación Nacional y a los correspondientes organismos sectoriales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sus planes, programas y proyectos específicos para la elaboración de los planes generales y programas anuales de infraestructura aeronáutica civil, comprendidas todas las obras, instalaciones o servicios que la complementan.
4. Y finalmente agrupamos separadamente otras facultades que persiguen fines diversos y complementarios a los cometidos esenciales asignados a la DGAC y que son:
- k) Aprobar los planes de distribución de los fondos que para el fomento de la aviación civil no comercial otorgan las leyes y supervigilar la distribución de dichos fondos.
  - l) Informar las solicitudes de concesión de personalidad jurídica a los clubes aéreos en el país.
  - m) Llevar el Registro Nacional de Aeronaves, practicar las inscripciones, subinscripciones, anotaciones y cancelaciones que procedan, y otorgar las copias y certificados que se le soliciten.
  - n) Autorizar provisionalmente a las aeronaves que se construyan o adquieran en el extranjero para volar con distintivo chileno desde el lugar de construcción o adquisición hasta un punto determinado en el territorio nacional.
  - ñ) Inspeccionar las aeronaves matriculadas en Chile para determinar sus condiciones y estado para el vuelo; otorgar los correspondientes certificados de aeronavegabilidad, suspenderlos y cancelarlos; y mantener el registro correspondiente. Podrá también inspeccionar, en la misma forma, las aeronaves extranjeras que operen en Chile.
  - o) Otorgar licencias a todo el personal aeronáutico que, en conformidad a los reglamentos, requiera de ellas; convalidar, cuando proceda, las otorgadas por otros Estados; suspenderlas, cancelarlas y llevar el registro correspondiente.
  - p) Impartir instrucción técnica aeronáutica y otorgar los títulos en las especialidades que determine el respectivo reglamento,

- pudiendo concertar convenios o acuerdos de carácter educacional con universidades y otros institutos de enseñanza profesional o técnica.
- s) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la JAC en lo que se refiere a las operaciones aéreas que se realicen.
  - t) Proponer la adopción o adoptar, según corresponda, las normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales aprobados por la Organización de Aviación Civil Internacional y por la Organización Meteorológica Mundial.
  - u) Designar los funcionarios que deban hacer uso de las becas que, en materias aeronáuticas, otorguen los Estados u organismos nacionales o internacionales y proponer la designación de los representantes de Chile ante los congresos, reuniones o conferencias internacionales sobre materias técnicas aeronáuticas.

### 3. *La autoridad del comandante de la aeronave*

A bordo de una aeronave la autoridad del comandante de la misma es absoluta. Esta situación se explica en gran manera por la necesidad de mantener altos estándares de seguridad en la operación aérea.

En la historia de la tramitación legislativa del *Código Aeronáutico*<sup>31</sup> podemos encontrar una referencia precisa a esta cuestión. Con respecto al capítulo III del nuevo *Código Aeronáutico*, referido al comandante de aeronave (artículos 64 al 75) se señala lo siguiente.

- “1.- Se establece el estatuto jurídico del Comandante de la aeronave, al cual se identifica con el piloto al mando.
- 2.- Se le reconoce el carácter y (sic) de única y máxima autoridad a bordo.
- 3.- Se regulan, con mayor profundidad, sus atribuciones y obligaciones”.

El número 2 da cuenta de la importancia que siempre se atribuyó al comandante de la aeronave, y que se ratifica en el texto actual del *Código Aeronáutico*, que se refiere a él como la “única y máxima autoridad a bordo”.

Y entre sus funciones no sólo se cuenta la operación de la aeronave, sino otras de naturaleza completamente distinta. Alfredo Gildemeister lo resume así: “Es la máxima autoridad, debiendo someterse a sus decisiones, tanto los tripulantes como los pasajeros”.

<sup>31</sup> “Historia de leyes. Ley 18.916”, tomo 535, p. 973.

Agrega:

“Entre sus funciones podemos señalar además las propias de un funcionario del Registro Civil y Notariales, estando investido de poderes de Derechos Público y Privado...”<sup>32</sup>.

Cabe preguntarse por qué existe tal amplitud de atribuciones concentradas en una persona que, salvo que se trate de un vuelo militar cuyo comandante de aeronave sea un piloto militar en el ejercicio de sus facultades de mando, por regla general no es un funcionario público. Y aun más, surge la interrogante acerca de qué tipo de autoridad es la que el comandante de la aeronave ejerce.

El inciso primero del artículo 64 de dicho *Código* señala que el comandante de aeronave “es el piloto al mando designado por el explotador para cada operación aérea”. El inciso segundo agrega: “A falta de persona designada, se presume comandante a quien dirige a bordo la operación de vuelo”.

Para esta definición la norma se vale del concepto de “piloto al mando”, por lo que se infiere que no son una misma cosa, y que para ser comandante de aeronave se requieren varios requisitos, entre ellos ser piloto al mando.

No obstante su importancia en el sistema aeronáutico, la denominación “comandante de la aeronave” no está reconocida como tal en el OACI.

En dicho Convenio, en el anexo 1 denominado “Licencias al personal”, en el capítulo 1 de definiciones, se explica el concepto de “piloto al mando” y no el de comandante de la aeronave. Señala la norma citada que el piloto al mando es:

“Piloto designado por el explotador, o por el propietario en el caso de la aviación general, para estar al mando y encargarse de la realización segura de un vuelo”.

Ahora bien, y en relación con lo expuesto precedentemente, la norma aeronáutica DAN 91, “reglas del aire”, que complementa al DAR 91 y corresponde a la adopción en Chile del anexo N° 1 del OACI no define el concepto de “comandante de aeronave”, como sí lo hace respecto del término “piloto al mando”.

Señala el DAR 91 respecto de esta última denominación:

<sup>32</sup> Alfredo GILDEMEISTER MARTINEZ, *Elementos de Derecho Aeronáutico*, p. 104.

“PILOTO AL MANDO: Persona designada por el explotador para cada operación aérea, a falta de persona designada se presume piloto al mando a quién dirige a bordo la operación de vuelo. Es la única y máxima autoridad a bordo, es el encargado de la dirección de la aeronave y principal responsable de su conducción segura de acuerdo con las regulaciones de circulación aérea y el manual de operaciones de vuelo del explotador”.

El informe de la Comisión Conjunta encargada del estudio del proyecto de ley que aprueba el *Código Aeronáutico* para la República de Chile<sup>33</sup> se refiere a lo que denomina “el estatuto jurídico del Comandante de Aeronaves”.

Señala el informe mencionado:

“En esta parte, la Comisión Conjunta acogió, siguiendo el texto propuesto por el Ejecutivo, la práctica internacional de identificar al comandante de aeronave con el piloto al mando, que es el término usado internacionalmente en los textos y reglamentos aeronáuticos”.

Finaliza el informe:

“Se establecen las atribuciones del comandante de aeronave como la autoridad máxima a bordo, con facultades para adoptar todas las medidas necesarias para conseguir y garantizar la seguridad de las operaciones aéreas. Se hace presente que las atribuciones contenidas en el proyecto son en todo coincidentes con las que le entregan al comandante de aeronave los convenios de Tokio, La Haya y Montreal, relativos al apoderamiento de aeronaves y otros actos ilícitos contra la aviación civil”.

Luis Tapia Salinas, desde la óptica de la legislación española, afirma que la superposición de estos conceptos se explica por la aceptación que el término “piloto al mando” tiene en la legislación anglosajona. Señala que aquél, en el concepto del anexo 1 del OACI, es el responsable de la operación y seguridad de la aeronave durante el tiempo del vuelo, lo que es más limitado que el papel que le corresponde cumplir al comandante de la aeronave, pues sólo se circunscribe al tiempo del vuelo<sup>34</sup>.

El artículo 65 del *Código Aeronáutico* señala que el comandante de la aeronave es el encargado de la dirección de la aeronave y principal responsable de su conducción segura de acuerdo con las regulaciones de circulación aérea y el manual de operaciones de vuelo del explotador. Para ello se le entregan una serie de atribuciones, que son amplísimas.

<sup>33</sup> *Boletín* N° 677-07 de 8 de abril de 1988.

<sup>34</sup> TAPIA SALINAS, *op. cit.*, p. 173.

Eduardo Hamilton, comentando el DFL N° 221<sup>35</sup>, señala que la autoridad absoluta del comandante de la aeronave “es un principio general indispensable para el debido orden de la operación de vuelo”<sup>36</sup>.

Señala el artículo 65 citado del *Código Aeronáutico* que el comandante de la aeronave tiene “potestad disciplinaria sobre la tripulación, autoridad sobre los pasajeros y el control total sobre la aeronave y la carga transportada”.

Complementa este régimen de atribuciones el inciso tercero de dicho artículo, que prescribe:

“toda persona a bordo está obligada a acatar las instrucciones y órdenes que imparta el comandante para la seguridad, correcta operación, orden e higiene de la aeronave”.

La terminología utilizada, en cuanto habla de “potestad disciplinaria”, no es acertada. Esta potestad sólo se ejerce por los jefes sobre sus subalternos en el marco de la administración del Estado. Es una facultad propia de las autoridades administrativas competentes y que se ejerce sobre otros funcionarios públicos. No puede ser ejercida por privados, como es el caso del comandante de una aeronave civil.

En palabras del profesor Claudio Moraga Klenner, la potestad disciplinaria

“...permite a los jefes establecer la responsabilidad administrativa y aplicar medidas sancionatorias respecto del personal a su cargo, cuando éste incurra en conductas que infringen sus deberes y obligaciones funcionarios”<sup>37</sup>.

Tampoco podríamos afirmar que estamos en presencia de lo que se denomina “potestad sancionadora” o “potestad correctiva”, otra vertiente del *ius puniendi* estatal en que la autoridad pública mantiene una posición privilegiada frente a un tercero, un particular que tiene respecto de ella una sujeción especial. Éste es el caso de las infracciones en que incurren particulares respecto de normas municipales, o la infracción de las reglas de restricción vehicular en la ciudad de Santiago.

<sup>35</sup> DFL N° 221 “Ley de Navegación Aérea”. Artículo 46. “Toda la tripulación y pasajeros de una aeronave, quedará durante el vuelo y permanencia a bordo, sujetos a la autoridad del Comandante de la aeronave”.

<sup>36</sup> Eduardo HAMILTON, *Manual de Derecho Aéreo*, p. 255.

<sup>37</sup> Claudio MORAGA KLENNER, *Tratado de Derecho Administrativo. La actividad formal de la administración del Estado*.

Para Jorge Bermúdez Soto:

“la potestad sancionadora es el poder jurídico con que cuenta la Administración del Estado, de carácter permanente, expresamente atribuido por la ley, en virtud del cual se le habilita para perseguir al sujeto imputado de aquellas conductas activas u omisivas, que se estima son constitutivas de infracción administrativa e imponerle una retribución negativa o sanción por las mismas”<sup>38</sup>.

Nancy Barra Gallardo y Gabriel Celis Danzinger, a propósito del capítulo V del Estatuto Administrativo, que versa sobre la responsabilidad administrativa, expresan:

“En el dictamen número 14.551 del año 2005, se precisó que, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Contraloría General de la República en su dictamen número 50.013 bis de 2000, y la doctrina existente sobre la materia, la potestad disciplinaria es una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, la que, a su vez, es junto a la potestad punitiva penal, una de las manifestaciones del *ius puniendi* general del Estado, razón por la cual ha entendido también que los principios del derecho penal son aplicables al derecho sancionador disciplinario”<sup>39</sup>.

Podríamos señalar que lo que verdaderamente ejerce el comandante de la aeronave sobre su tripulación y los pasajeros es el principio de autoridad, una atribución directamente otorgada por la ley, pero que no emana de su condición de funcionario público, que ciertamente no tiene, sino de la necesidad de mantener el más estricto control de la aeronave, en función de su seguridad. Esta autoridad, por cierto,

“...trae aparejado el deber de obediencia por parte de los tripulantes y pasajeros en cuanto al cumplimiento de las órdenes impartidas en el ejercicio de sus funciones...”<sup>40</sup>.

Las atribuciones del comandante de la aeronave son, hemos dicho, amplísimas. Y, aunque no es un funcionario público, sus facultades son de naturaleza unilateral, no dependen de la tripulación o de los pasajeros a quienes en definitiva manda, sino directamente de la ley que se las otorga. Aquí detectamos una especial sujeción del particular con el comandante

---

<sup>38</sup> BERMÚDEZ SOTO, *op. cit.*, p. 178.

<sup>39</sup> Nancy BARRA GALLARDO y Gabriel CELIS DANZINGER, *Ley 18.834 Estatuto Administrativo Texto Interpretado*, p. 932.

<sup>40</sup> Agustín RODRÍGUEZ JURADO, *Teoría y práctica del Derecho Aeronáutico*, p. 135.

de la aeronave durante la operación de vuelo. En efecto, se produce una estrecha vinculación entre el Derecho Público y Derecho Privado, conformando un régimen único, de naturaleza mixta.

Según el profesor español Javier Barnes, esta situación se debe enmarcar en el desarrollo más reciente de la relación entre la administración del Estado y los particulares. La condición autárquica del Estado, que prescinde absolutamente de los privados, ha quedado en el pasado, y se verifica actualmente una relación dinámica entre ambos, en distintas actividades<sup>41</sup>.

Señala Javier Barnes, a propósito de las transformaciones científicas del Derecho Administrativo:

“Cada función entraña y reclama formas de gobierno diversas. Una cosa es una Administración autárquica, estructurada en torno a organizaciones piramidales (propias, por ejemplo, de la actividad administrativa de policía) y otra, muy distinta, una Administración prestacional, que satisface por sí un servicio público (gestión directa); o garantiza un resultado aunque no lo preste (sectores regulados); como también lo es una Administración que trabaja en común, en red, dentro y fuera de las fronteras (mercados financieros, seguridad pública, aérea...)”<sup>42</sup>.

Una manifestación de estas ideas en el propio *Código Aeronáutico* son la atribuciones del comandante de la aeronave contenidas en el artículo 92 de este *Código* al que se le impone el deber de anotar en el diario de a bordo

“...los nacimientos y defunciones ocurridos en la aeronave, expresando el nombre y demás datos necesarios para la individualización de las personas, y el lugar, fecha y hora del hecho”.

Estas competencias corresponden en circunstancias normales a un órgano de la administración del Estado, en este caso, al Servicio de Registro Civil e Identificación. Sin embargo, durante el vuelo, el comandante de la aeronave se transforma en un ministro de fe, y sus atribuciones al respecto claramente superan las de un simple empleado particular a las órdenes del explotador de la aeronave, pasando a desempeñar funciones registrales, propias de los actos certificadorios que emanan de la Administración del Estado. El inciso segundo del artículo citado agrega que los interesados

<sup>41</sup> Javier Barnes, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva, España.

<sup>42</sup> Javier BARNES, intervención en el encuentro académico “Nuevas tendencias del derecho administrativo” organizado por la Contraloría General de la República de Chile, en Santiago de Chile en el mes de septiembre de 2013, promanuscrito.

pueden solicitar copia de estas anotaciones al explotador, el que no podrá negarles su otorgamiento.

El OACI no se refiere directamente a las facultades del comandante de la aeronave. No obstante, otros instrumentos internacionales sí lo hacen. Es el caso del Convenio de Tokio, sobre infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de aeronaves.

En efecto, el Convenio de Tokio, en su capítulo III, establece las facultades del comandante de la aeronave, naturalmente orientadas hacia la prevención o represión de actos ilícitos a bordo de aeronaves.

La amplitud de sus atribuciones queda en evidencia en el artículo 6° del mencionado convenio, al señalar que puede, incluso, adoptar medidas coercitivas con la finalidad de mantener la seguridad de la aeronave y de las personas y bienes a bordo de la misma. No especifica cuáles pueden ser esas medidas, por lo que queda al arbitrio del comandante el regular la intensidad de las mismas y exigir la intervención, si así lo cree necesario, de los tripulantes de la aeronave. No sucede lo mismo con los pasajeros, a quienes puede autorizar a intervenir, o solicitarles que lo hagan, pero no exigirselo.

El artículo 8° de este convenio complementa estas facultades, permitiendo al comandante desembarcar en el territorio de cualquier Estado en que aterrice la aeronave, "...a cualquier persona sobre la que tenga razones fundadas para creer que ha cometido, o está a punto de cometer, a bordo de la aeronave..." un acto ilícito.

Estas atribuciones se reproducen en el *Código Aeronáutico*. El artículo 71 establece la posibilidad de que el comandante de la aeronave imponga medidas preventivas o coercitivas a fin de mantener la seguridad de la aeronave o para mantener la disciplina y el orden a bordo de ella. Por su parte, el artículo 68 consagra la facultad del comandante de la aeronave de desembarcar tripulantes, pasajeros o carga que puedan afectar el orden o la seguridad en la aeronave.

Completa este grupo de atribuciones el artículo 72, que impone a todo pasajero la obligación de entregar al comandante de la aeronave o a quién éste designe las armas que porte, aunque esté legalmente autorizado para hacerlo.

Siguiendo la lógica en que se enmarca esta norma, debemos entender necesariamente que la referencia a "armas" no sólo es a armas de fuego, sino, también, a otras que podrían causar aquellos problemas de seguridad que el artículo intenta prevenir. Tal es el caso de las armas blancas.

No obstante, el mayor problema lo podrían causar las armas de fuego, y los permisos de porte a que se refiere el citado artículo 72 se conceden respecto de ellas, de acuerdo con la Ley N° 17.798 sobre Control de Armas y Explosivos.



Cabe destacar que el porte de armas de fuego se refiere a llevar el arma consigo, teniendo respecto de ella “un alto grado de disponibilidad”, es decir,

“la posibilidad cierta de usarla de inmediato de acuerdo a su naturaleza, y de allí la gravedad de la conducta y las penas asociadas a ella”<sup>43</sup>.

La Ley N° 17.798 sobre Control de Armas autoriza el porte de armas de fuego de manera especialísima, de acuerdo con su artículo 6°. Este permiso de porte, que debe ser otorgado por la Dirección General de Movilización Nacional en casos calificados y mediante resolución fundada, implica la legitimación de su traslado por parte del ciudadano autorizado para ello, como también, eventualmente, su uso dentro de los márgenes de la legítima defensa<sup>44</sup>. El sistema de porte de armas se completa con la existencia de un tipo penal en la referida Ley de Control de Armas en su artículo 11, que sanciona con la pena de presidio menor en su grado medio a presidio mayor en su grado mínimo, al que porte un arma de fuego sin los permisos establecidos en el artículo 6° de la misma ley.

En este contexto, la prohibición de portar armas de fuego durante el vuelo es una excepción al régimen general de autorizaciones que establece la Ley de Control de Armas, que confiere atribuciones exclusivas a la autoridad fiscalizadora para conceder esos permisos de porte de arma de fuego. Esos permisos de porte son muy restrictivos, y se fundamentan en razones de seguridad. No obstante, en ciertos casos muy fundados se otorgan cumpliendo una serie de requisitos<sup>45</sup>.

El *Código Aeronáutico*, teniendo a la vista razones de seguridad del vuelo, establece una situación aún más restrictiva y de algún modo presume que el porte de un arma de fuego en una aeronave, cualquiera sea la circunstancia, es potencialmente tan peligrosa para la seguridad de los tripulantes y pasajeros, que la prohíbe. La norma del artículo 72 no confiere siquiera al comandante de la aeronave la potestad de decidir si

<sup>43</sup> Sergio CEA y Patricio MORALES, *Control de Armas. Manual de aplicación de la Ley N° 17798 y su Reglamento Complementario*, p. 97.

<sup>44</sup> *Op. cit.*, p. 48.

<sup>45</sup> El artículo 6° de la Ley de Control de Armas entrega a la Dirección General de Movilización Nacional la facultad de fijar los requisitos y modalidades de los permisos de porte. Con todo, estos permisos no pueden durar más de un año y respecto de sólo un arma de fuego a la vez. Se exceptúan de esta prohibición los funcionarios de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, la PDI, Gendarmería de Chile y la DGAC, salvo por un reglamento interno se les prohíba o restrinja su porte. También se exceptúan los deportistas, cazadores y vigilantes privados de acuerdo con las autorizaciones que para esas actividades otorgue la propia Dirección General de Movilización Nacional.

autoriza el porte de un arma de fuego a bordo, simplemente lo prohíbe y obliga al pasajero a entregarla para su custodia.

El comandante de la aeronave, como contrapartida de sus facultades, tiene una serie de obligaciones, que se expresan en el artículo 67 del *Código Aeronáutico*.

Es necesario apuntar que estas obligaciones requieren precisamente de atribuciones sobre los pasajeros, la tripulación y la carga. Un ejemplo de ello es la obligación contenida en la letra g) del artículo 67 del *Código Aeronáutico*, que señala que el comandante de aeronave deberá

“cumplir y hacer cumplir las normas jurídicas que regulan las operaciones de vuelo, y los manuales técnicos aprobados por la autoridad aeronáutica”.

Lo mismo sucede con la letra i) del mismo artículo, que impone al comandante de aeronave la obligación de adoptar durante el vuelo “las medidas que estime necesarias para la seguridad de la aeronave, de los pasajeros y de la carga”. Esta norma es evidentemente de naturaleza discrecional, ya que la expresión “estime necesarias” refleja que el comandante de la aeronaves impartirá las medidas racionales adecuadas a la o las situaciones que se vayan originando especialmente durante el vuelo.

Otra cuestión relevante en esta materia es quién designa comandante de la aeronave en esa calidad o cargo. Según lo prescrito por el artículo 64 del *Código Aeronáutico*, no es una autoridad pública, sino que el explotador para cada operación de vuelo. Se señaló que el mismo artículo agregaba que a falta de esa designación, se presume que el comandante de la aeronave es “quien dirige la operación de vuelo”.

El artículo 99 del *Código Aeronáutico* define el término ‘explotador’. Señala dicha norma: “Explotador es la persona que utiliza la aeronave por cuenta propia, con o sin fines de lucro, conservando su dirección técnica.” Agrega el artículo citado: “Se presume explotador al propietario de la aeronave”.

Tal como se ha estudiado previamente, las facultades de que goza el comandante de la aeronave exceden con creces las de un simple particular, y en cierto sentido sus funciones se asimilan a aquéllas que la ley le asigna a los titulares de la órganos de la administración del Estado, al dotarlos legalmente de poderes en el supremo interés de velar por la seguridad aérea.

No obstante, su designación como comandante de la aeronave emana de un acto entre particulares: el nombramiento en ese papel por parte del explotador que lo contrata por medio de vínculo laboral de naturaleza estrictamente privada.

El autor español Luis Tapia Salinas, haciéndose cargo de esta cuestión, apunta que la autoridad del comandante de la aeronave no emana

de una asignación de potestades por parte de la autoridad pública, sino que directamente del empresario que lo contrata para tal efecto, lo que a su juicio no resulta lógico, y debería ser objeto de revisión por parte de la comunidad aeronáutica internacional<sup>46</sup>.

El hecho de ser un contrato la fuente de estas obligaciones no explica del todo el problema. Así lo expresan Guillermo Ford, José Ortega y Eladio Cuadra:

“...la naturaleza jurídica de este particular sujeto es tan compleja que se le ha intentado encuadrar dentro de figuras contractuales tradicionales sin resultado satisfactorio”<sup>47</sup>.

Los autores citados, refiriéndose al comandante de la aeronave agregan:

“Si bien se ha dicho acertadamente que es un delegado de la autoridad pública durante el vuelo, esto por sí solo tampoco abarca la complejidad que representa el plexo de derechos y obligaciones de derecho privado que detenta este sujeto”<sup>48</sup>.

### Conclusiones

El examen de los entes administrativos que configuran la estructura aeronáutica nacional revela que la normativa jurídica que los rige es dispersa y en ciertos casos, inconexa.

Lo anterior puede explicarse por la historia del establecimiento de las leyes pertinentes, que fueron dictadas en distintas épocas, sin que se haya producido la derogación de las normas previas, y sin que se haya abordado, hasta ahora, la tarea de elaborar una legislación debidamente concordada.

Por otra parte, estimamos conveniente estudiar la factibilidad de reunir en un solo ente administrativo todas las potestades que corresponden a la autoridad administrativa aeronáutica. En atención al control que la DGAC ejerce sobre toda la aviación civil y a su presencia a lo largo del territorio nacional, entre otros factores, nos inclinamos por proponer que todas esas facultades se concentren en dicho organismo.

Cuestión aparte es si debe mantener la estructura jurídica actual, y especialmente si debe permanecer como un servicio público de la ad-

<sup>46</sup> TAPIA SALINAS, *op. cit.*, p. 173.

<sup>47</sup> Guillermo FORD, José ORTEGA y Eladio CUADRA, *Introducción al Derecho Aeronáutico, Espacial y de las Telecomunicaciones*, p. 96.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, p. 98.

ministración central del Estado. Creemos que, considerando las amplias facultades con que en la actualidad cuenta la DGAC a pesar de ser un órgano centralizado, es aconsejable que se transforme derechamente en un órgano descentralizado funcionalmente, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Finalmente, atendida la especial naturaleza del comandante de aeronave (que no es un funcionario público, pero en su papel ejerce potestades que emanan de la ley, y que no pueden ser consideradas sino como de carácter público) sería conveniente disponer la adecuada capacitación de los pilotos que han de ejercer esos roles, no sólo en cuestiones estrictamente aeronáuticas, sino, también, en los aspectos jurídico-administrativos que involucra su gestión.

### Bibliografía

- BARNES, Javier, intervención en el encuentro académico “Nuevas tendencias del derecho administrativo” organizado por la Contraloría General de la República de Chile, en Santiago de Chile en el mes de septiembre de 2013, promanuscrito.
- BARRA GALLARDO, Nancy y Gabriel CELIS DANZINGER, *Ley 18.834 Estatuto Administrativo Texto Interpretado*, Santiago, Legal Publishing-Abeledo Perrot, 2009, tomo II.
- BAUZÁ ARAUJO, Álvaro, *Tratado de derecho aeronáutico*, Montevideo, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, 1976, tomo I.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*, 2ª ed., Santiago, Abeledo Perrot-Legal Publishing, 2010.
- BOLAÑA KELLY, Germán, *Organización administrativa*, Santiago, Legal Publishing, 2008.
- CAMACHO CÉPEDA, Gladys, *Tratado de Derecho Administrativo. La actividad sustancial de la administración del Estado*, Santiago, Legal Publishing, 2010, tomo IV.
- CEA, Sergio y Patricio MORALES, *Control de Armas. Manual de aplicación de la Ley N° 17.798 y su reglamento complementario*, 3ª ed. actualizada, Santiago, Legal Publishing, 2009.
- FOGLIA, Ricardo y Ángel MERCADO, *Derecho Aeronáutico*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1976.
- FORD, Guillermo, José ORTEGA y Eladio CUADRA, *Introducción al Derecho Aeronáutico, Espacial y de las Telecomunicaciones*, Buenos Aires, Mateo José García, 1996.
- GILDEMEISTER MARTÍNEZ, Alfredo, *Elementos de Derecho Aeronáutico*, Lima, Editorial Universitaria, 1964.
- HAMILTON, Eduardo, *Manual de Derecho Aéreo*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1960.

- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2000.
- MORAGA KLENNER, Claudio, *Tratado de Derecho Administrativo. La actividad formal de la administración del Estado*, edición Bicentenario 2010, Santiago, Abeledo Perrot, 2010, tomo VII.
- PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *La organización administrativa*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1988.
- PRIETO RAVEST, Enrique, "Revisión y actualización de la legislación aeronáutica internacional y nacional", en Jeannette IRIGOIN BARRENNE y María Teresa INFANTE CAFFI, *Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y del espacio*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1977.
- RODRÍGUEZ JURADO, Agustín, *Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico*, Buenos Aires, Ediciones de Palma, 1986.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho Administrativo. Temas fundamentales*, 2ª ed., Santiago, Legal Publishing, 2010.
- TAPIA SALINAS, Luis, *Curso de Derecho Aeronáutico*, Barcelona, Casa Editorial, S.A., 1980.
- TOBAR LEIVA, Manuel, *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho y administración regional*, Santiago, Abeledo Perrot., 2012, tomo II.
- VIDELA ESCALADA, Federico, *Manual de Derecho Aeronáutico*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía editor, 1979.

#### TRATADOS INTERNACIONALES CITADOS

##### OACI

- Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves. (Convenio de Tokio)
- Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. (Convenio de la Haya)
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. (Convenio de Montreal)

#### NORMAS CHILENAS CITADAS

(SALVO INDICACIÓN DIVERSA, DISPONIBLES EN [WWW.BCN.CL](http://WWW.BCN.CL))

- Constitución Política de la República*, artículos 6º, 7º y 101.
- Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley Nº 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.
- Ley 18.834, Estatuto Administrativo.
- Ley Nº 16.752, que fija la organización y funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Ley N° 17.798 sobre Control de Armas y Explosivos.  
Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.  
*Código Tributario*, libro III, título V.  
*Código Aeronáutico*. Artículos 10, 18, 64, 65, 67, 68, 71, 72, 92, 93, 98, 99, 183, 184.  
Ley N° 19.254, que fija plantas de personal de las Subsecretarías de Transportes y de Telecomunicaciones y de la Junta de Aeronáutica Civil.  
Decreto Ley N° 1.263, Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado.  
Decreto Ley N° 2.564, que dicta normas sobre aviación comercial.  
DFL N° 241, fusiona y reorganiza diversos servicios relacionados con la aviación civil.  
Decreto Supremo N° 42, de 20 de enero de 1948.  
DFL N° 129, de 1953.  
DFL N° 343, de 1953.  
Decreto Supremo N° 407 (aviación) de 28 de mayo de 1954.  
DAR 91. Reglas de vuelo y operación general. Disponible en [www.dgac.gob.cl](http://www.dgac.gob.cl)  
DAN 91. Reglas del aire. Disponible en [www.dgac.gob.cl](http://www.dgac.gob.cl)

#### *JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA NACIONAL CITADA*

Contraloría General de la República, dictamen de 29 de septiembre de 1970.  
Contraloría General de la República, dictamen N° 15138 de 28 junio 1983.  
Contraloría General de la República, dictamen N° 10704 de 28 abril de 1988.  
Contraloría General de la República, dictamen N° 29856 de 2 diciembre de 1992.  
Contraloría General de la República, dictamen N° 50013 bis de 2000.  
Contraloría General de la República, dictamen N° 14551 del año 2005.  
Contraloría General de la República, informe final N° 70/10 de fecha 1 de junio de 2011 sobre Auditoría efectuada a los macroprocesos de recursos humanos y de abastecimiento en la Junta de Aeronáutica Civil.

#### *OTRAS FUENTES*

[www.jac-chile.cl/quienes-somos.html](http://www.jac-chile.cl/quienes-somos.html)  
[www.jac-chile.cl/quienes-somos/2-mision.html](http://www.jac-chile.cl/quienes-somos/2-mision.html)  
[www.anac.gov.ar](http://www.anac.gov.ar)  
[www.mtc.gob.pe/portal/transportes/aereo/aeronauticacivil](http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/aereo/aeronauticacivil)  
[www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)  
[www.faa.gov/](http://www.faa.gov/)