



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número:

Referencia: RESPUESTA A NOTA NO-2024-20618500-APN-ST#MINF

A: Franco MOGETTA (ST#MINF),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Al Señor Secretario de Transporte:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted en mi carácter de ADMINISTRADOR NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL con el objeto de saludarlo y dar respuesta a vuestra atenta nota de la referencia, recibida el día de la fecha.

En ella se requiere informar a la SECRETARIA DE TRANSPORTE a vuestro digno cargo acerca del régimen de uso o empleo al que se encuentran sujetas en nuestro país las aeronaves civiles de propiedad de organismos públicos sean estas de matrícula pública o privada.

En particular, fue requerido que el suscripto *“informe sobre la posibilidad de utilizar aeronaves civiles matriculadas como públicas en actividades rentadas o tarifadas; y en qué supuestos tales actividades podrían desarrollarse con aeronaves de propiedad estatal matriculadas como privadas”*.

Asimismo, en la nota se requiere que, en caso de identificar problemáticas asociadas al régimen legal bajo consideración, se formule la propuesta o iniciativa que permita contribuir a un principio de solución desde la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL.

En respuesta a vuestra solicitud corresponde indicar, en primer lugar, que el Código Aeronáutico argentino, en la

redacción de la Ley 17.285 de 1967, dispuso en su artículo 37 que “*las aeronaves son públicas o privadas*”, aclarando a punto seguido que “*son aeronaves públicas las destinadas al servicio del poder público*” mientras que “*las demás aeronaves son privadas, aunque pertenezcan al Estado*”.

Este artículo no fue alcanzado por la reforma introducida al Código Aeronáutico por el DNU N° 70/2023 de fecha 20 de diciembre de 2023. El dato no es menor teniendo en cuenta que, por eso mismo, no se encontraría bajo la incumbencia de trabajo de la Comisión de Reglamentación creada por la Resolución N° 06/2024 de la SECRETRÍA DE TRANSPORTE, toda vez que la misma tiene por objeto “*elaborar y proponer un texto de reglamentación que contemple las modificaciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia*”.

Dicho esto, cabe indicar que el artículo 37 del Código Aeronáutico contempla dos realidades diferentes: que el Estado (Nacional, Provincial, Municipal) pueda ser titular de aeronaves privadas o bien de aeronaves públicas, siendo estas últimas “*aquellas destinadas al servicio del poder público*”.

Esta distinción entre aeronaves públicas y privadas del Estado ya se encontraba receptada en el artículo 36 del Código Aeronáutico de 1954 y reconocía fundamento en el artículo 7° del Anteproyecto de Código Aeronáutico de 1935, como también en los Códigos Aeronáuticos de Uruguay (artículos 14, 15 y 16), Chile (artículos 12 y 13) e Italia (artículos 744, 745, 746 y 747).

Pese al tiempo transcurrido desde su introducción a nuestro sistema normativo aeronáutico, la distinción entre aeronaves públicas y privadas del Estado no generó ninguna polémica, ni tampoco precedente jurisprudencial de casos conflictivos, al punto que fue conservada intacta en el actual texto del Código Aeronáutico argentino reformado por el DNU 70/2023.

La estabilidad expuesta probablemente encuentre fundamento en el respaldo internacional inherente a una y otra categoría, pues las aeronaves destinadas al servicio del poder público son denominadas “de Estado” por el Convenio de Aviación Civil Internacional firmado el 7 de diciembre de 1944 en la Ciudad de Chicago, Illinois, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (ratificado por Ley N° 13.891), cuyo artículo 3), inciso b) determina que son aquellas utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía.

En perfecta concordancia con esta distinción conceptual, el Decreto N° 4907/73, reglamentario del artículo 37 del Código Aeronáutico (Ley 17.285) dispuso en su artículo 12° que fueran adoptadas las letras “LQ” como marca de nacionalidad argentina para las aeronaves públicas y las letras “LV” como marca de nacionalidad argentina para las aeronaves privadas. La imposición de ambos prefijos de identificación a las aeronaves de ala fija y rotativa de propiedad estatal, permitió exteriorizar la diferente naturaleza jurídica de una y otra a los fines de conocer las funciones propias de su cometido y otorgarles prioridad en la prestación de los servicios de tránsito aéreo, acceso a plataformas y calles de rodaje de aeropuertos controlados, etcétera.

Ahora bien, desde la propia entrada en vigencia del régimen diferencial entre aeronaves públicas estatales, se ha detectado un uso indebido de las aeronaves de matrícula pública por parte de organismos aeronáuticos oficiales, donde son empleadas con fines ajenos a la necesidad pública que impulsó su incorporación a la Administración en el propósito de satisfacer necesidades colectivas de la comunidad tales como servicios policiales o sanitarios. Asimismo, se ha detectado el empleo de aeronaves de matrícula pública en actividades aerocomerciales incompatibles con su naturaleza jurídica por ser propias del régimen de trabajo aéreo previsto en el Decreto 2836/71 de fecha 3 de agosto de 1972, reglamentario del Código Aeronáutico.

Ello así por cuanto existe una suerte de “ambigüedad normativa” respecto al empleo de aeronaves públicas, conforme ha tenido ocasión de indicar la ex JUNTA DE INVESTIGACIONES DE ACCIDENTES DE AVIACIÓN

CIVIL (JIAAC, actual JUNTA DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE) en oportunidad de pronunciarse respecto del sufrido el 9 de marzo de 2015 por los helicópteros EUROCOPTER AS.350B-3 matrículas LQ-CGK y LQ-FJQ, de propiedad de las Direcciones Provinciales de Aeronáutica de las PROVINCIAS DE LA RIOJA Y SANTIAGO DEL ESTERO, en el que fallecieron diez personas.

Al respecto, cabe observar el numeral 3.2. (*Conclusiones del análisis*) obrante a fs. 42 del Informe Final elaborado por la ex JIAAC, en el que claramente se alude a la existente de una “*ambigüedad normativa con relación a las operaciones aéreas de aeronaves públicas*”. En concordancia con lo expuesto, el numeral 4.2. (Recomendaciones de seguridad a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL) sugirió “*desarrollar un marco normativo que imponga la obligación a las direcciones provinciales de aeronáutica que cuando la operación de sus aeronaves se encuadre bajo el artículo 132 del Código Aeronáutico y su Decreto reglamentario 2836/71 como Trabajo Aéreo, las aeronaves sean operadas bajo el marco normativo establecido por RAAC 135, con prescindencia de su registro, y de acuerdo con artículo 37 de la Ley N° 17.285 (Código Aeronáutico de la República Argentina)*”.

El Informe Final es de libre consulta en el portal informático de la JUNTA DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE [1] y se incorpora como adjunto a la presente.

- En respuesta concreta al pedido de informe que me ha sido dirigido, pongo en vuestro conocimiento que no debería ser posible utilizar aeronaves civiles matriculadas como públicas en actividades rentadas o tarifadas de sus respectivos operadores u explotadores (todos organismos públicos), toda vez que ello resulta incompatible con su naturaleza jurídica diferencial. En efecto, el cobro de un precio retributivo del servicio (o de una tarifa en contraprestación) denota claramente renta, toma de ganancia económica o comercialidad de la prestación, lo que resulta repugnante o refractario a la categoría jurídica propia de las aeronaves públicas, que por el solo hecho de serlo al encontrarse matriculadas como tales, deberían encontrarse al servicio exclusivo de la sociedad en su conjunto.

Esto no implica que los organismos oficiales titulares de aeronaves no puedan prestar servicios con ellas, incluso cobrar por tales prestaciones. Pero para ello correspondería la re-matriculación de sus aeronaves públicas como privadas del Estado (tal como lo permite el artículo 37 del Código Aeronáutico) y posteriormente su afectación a una empresa de Trabajo Aéreo constituida por el propio Estado (bajo el régimen previsto por el Decreto N° 2836/71) o bien a una empresa de Transporte Aéreo Regular o No Regular constituida por el propio Estado (bajo el régimen previsto por las Partes 119, 121 y 135 de las Regulaciones Argentinas de Aviación Civil emitidas por la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL y recomendación producida por la ex JUNTA DE INVESTIGACIONES DE AVIACIÓN CIVIL, actual JUNTA DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE).

En mi opinión, el estado de ambigüedad normativa señalado por la ex JUNTA DE INVESTIGACIONES DE AVIACIÓN CIVIL (actual JUNTA DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE) sólo podría zanjarse definitivamente mediante la expedición de un Decreto por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL que estableciera claramente que las aeronaves civiles matriculadas como públicas no puedan ser empleadas en ninguna actividad aérea distinta de aquella que hace a su condición jurídica esencial, es decir, que no puedan ser utilizadas en ninguna clase de actividad rentada. De esta forma no quedaría duda alguna respecto de la interpretación, sentido o alcance a dar al texto del artículo 37 del Código Aeronáutico.

A la vez, considero que debería otorgarse alguna flexibilidad jurídica al empleo de aeronaves públicas, de modo que pudieran ser objeto de contratos de utilización sin desvirtuar por ello ni el objeto ni la esencia de su condición de tales. Para lograr este objetivo, por vía reglamentaria debería permitirse celebrar todo tipo de contratos de

explotación respecto de aeronaves civiles matriculadas como públicas, en tanto todas las partes contratantes fueran organismos públicos. De esa forma quedaría disipada toda duda o ambigüedad respecto de la segregación de las aeronaves públicas respecto de las privadas de propiedad de los Estados, otorgándose plasticidad al empleo de las flotas de los organismos oficiales, para beneficio común de toda la sociedad. Huelga decir que la mera compensación de gastos entre organismos oficiales, mediante los mecanismos contables correspondientes, no sería en absoluto asimilable a un cobro de precio o tarifa, por lo que no se vería burlado el régimen de aeronaves públicas, ni defraudado el alto propósito tenido en cuenta por los Codificadores de 1954, 1967 y 2023 al contemplarlas.

Mención aparte merecen las aeronaves privadas del Estado, aquellas que, siendo de propiedad estatal, no se encuentran afectadas al servicio del poder público. En términos prácticos, son las que ostentan los prefijos de matriculación LV- y no LQ-. La situación jurídica de estas aeronaves amerita una consideración especial, porque su calificación legal de "privadas" (en los términos clasificatorios del artículo 37 del Código Aeronáutico) no significa que se les deba dar un uso "particular" (en el sentido de uso privado por parte de funcionarios oficiales). Por el contrario, la matriculación como "privadas" de estas aeronaves estatales permite legalmente su afectación a prestaciones que podrían ser cobradas por el Estado, por caso servicios de Trabajo Aéreo o Transporte Aéreo, lo que no podría hacerse con aeronaves matriculadas como públicas.

Entonces, la condición de "privadas" de ciertas aeronaves estatales no alude a la posibilidad de uso particular por parte de los funcionarios que integran el Estado, sino a la posibilidad de dar un uso productivo a la aeronave, obviamente en beneficio de la comunidad. Y aquí se encuentra el eje de torsión en torno al cual, en mi opinión, gira toda la interpretación relativa a las aeronaves estatales, sean públicas o privadas: el fin último de unas y otras es el bien común, concepto de raigambre constitucional: el servicio del poder público (en el caso de las aeronaves civiles estatales matriculadas como públicas) y la posibilidad de obtener rentas con destino al erario público (en el caso de las aeronaves civiles estatales matriculadas como privadas).

Una adecuada fiscalización por parte de la autoridad aeronáutica permitiría vigilar el estricto cumplimiento de la normativa por parte de los explotadores estatales, sea para evitar el uso de aeronaves estatales de matrícula pública en actividades comerciales, sea para evitar la mera matriculación privada de aeronaves que, por su empleo o actividad, deberían ser consideradas al servicio del poder público.

Esto nos lleva a vuestra segunda pregunta, entiendo que esta ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL puede contribuir activamente en el ordenamiento y solución de la problemática planteada respecto del empleo de aeronaves oficiales (estatales de matrícula pública y privada) mediante la expedición de una normativa específica que regule, ordene o tome acción sobre:

- 1) La actualización del padrón de aeronaves civiles públicas y privadas de propiedad estatal.
- 2) La re-matriculación de aeronaves civiles estatales en la categoría que les corresponda.
- 3) El régimen específico de uso o empleo de las aeronaves civiles públicas y las aeronaves civiles privadas estatales.
- 4) Los resguardos a contemplar en materia de seguridad operacional respecto de las aeronaves civiles públicas y las aeronaves civiles privadas estatales.
- 5) La capacitación específica, la formación inicial y la instrucción recurrente a la que debería ser sometido el personal aeronáutico afectado a la operación de aeronaves civiles públicas.

6) El mantenimiento preventivo diferencial, si correspondiera, al que deberían ser sometidas las aeronaves civiles públicas.

7) Los registros que deberán cumplimentar las aeronaves civiles públicas para facilitar a la autoridad aeronáutica la fiscalización y control específico respecto de cualquier desvío relativo a su naturaleza jurídica u operación.

8) El programa de vigilancia que adoptará la autoridad aeronáutica para prevenir o evitar el inadecuado empleo de las aeronaves civiles de matrícula pública por parte de sus operadores públicos o estatales.

9) Los requisitos para la certificación como usuario o explotador de aeronaves civiles públicas y aeronaves privadas de propiedad estatal.

10) El protocolo de fiscalización y control conforme al cual deberán ser inspeccionadas las aeronaves civiles públicas y civiles privadas de propiedad estatal, conforme a lo previsto por el inciso 11) del artículo 133 del Código Aeronáutico.

Estos temas han sido repetidamente analizados por distintos funcionarios, inspectores y agentes de la Dirección Nacional de Seguridad Operacional de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL desde hace por lo menos diez años, como que muchos de ellos ya habían sido instalados en el QUINTO ENCUENTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES AERONÁUTICAS OFICIALES organizado por la autoridad aeronáutica entre el 18 y el 19 de abril de 2013 en la PROVINCIA DE MENDOZA; en el SEXTO ENCUENTRO organizado por ANAC el 3 de julio de 2014 en Rosario, PROVINCIA DE SANTA FE; y en el SÉPTIMO ENCUENTRO organizado en la sede central de ANAC el 2 de diciembre de 2015. (Adjunto agendas y programas, que resultan autoexplicativos de los temas recurrentes abordados en cada encuentro).

No obstante lo expuesto, a la fecha esta Administración no ha emitido una reglamentación específica que permita contribuir a una solución definitiva sobre el particular. Esta reglamentación se ha tornado necesaria al día de la fecha, no sólo por la complejidad y magnitud de la problemática que vengo desarrollando, sino porque en el contexto del PROGRAMA UNIVERSAL DE AUDITORÍA DE LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL (USOAP) realizada a la REPÚBLICA ARGENTINA durante el mes de agosto de 2022, la Auditoría de la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL (OACI) ha recomendado contar con un mayor nivel de vigilancia de los explotadores aéreos, sea que se trate de aeronaves públicas o privadas.

Sin otro particular, me despido con el mayor respeto.

[1] https://so.jst.gob.ar/sucesos/?sucesos&estado&anio&prov&suceso-todos&modo=2&suceso-ae&matricula=lq-cgk&categoria&tipo_op&danios&fase&tipo-au&clase-evento-au&tipo-via-au&categoria-servicio-au&modelo-au&marca&suceso-au&suceso-fe&categoria-fe&tipo-fe&operador&servicio&tren&traccion&suceso-ma&nombre&identificacion&omi&tipo-ma&suceso-mu&modo-mu#in-formes

Sin otro particular saluda atte.