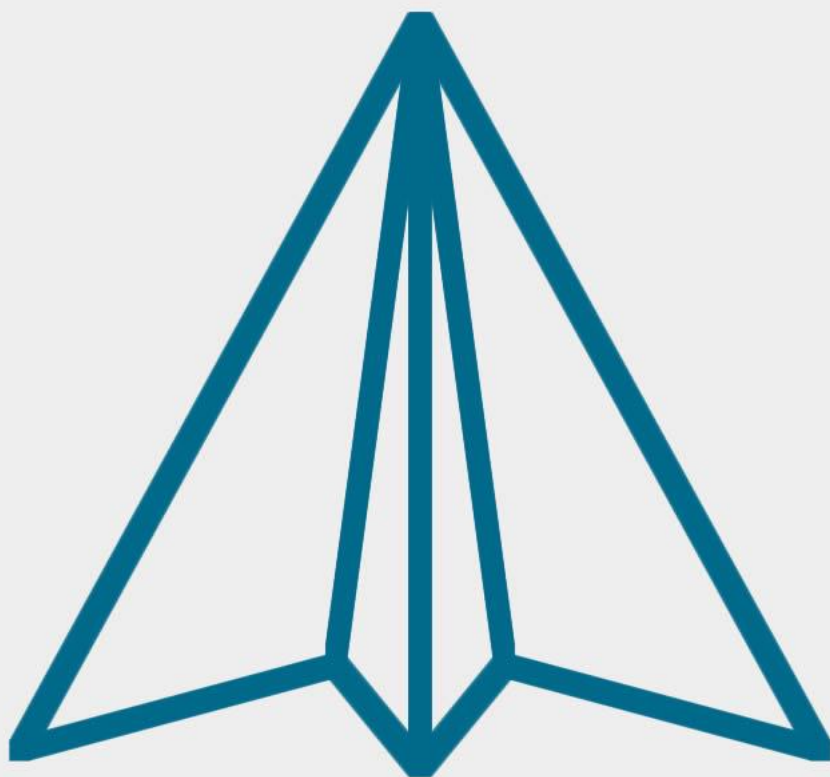


Anuario de Derecho Aeronáutico 2019

Caracas, Venezuela



Centro para la Integración y el Derecho Público

ANUARIO DE DERECHO AERONÁUTICO

Año 2019



Coordinación:

Antonio Silva Aranguren, Gabriel Sira Santana

Caracas, 2021

© Centro para la integración y el Derecho Público
Anuario de Derecho Aeronáutico

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en este Anuario son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no se corresponden necesariamente con la de los coordinadores del mismo o el Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP).

Depósito legal N° DC2018001081
ISSN 2610-8070

Publicación anual

Coordinación: Antonio Silva Aranguren, Gabriel Sira Santana

Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP)

Avenida Santos Erminy, Urbanización Las Delicias, Edificio Park Side, Oficina 23,
Caracas, Venezuela

E-mail: contacto@cidep.com.ve

<http://cidep.com.ve> | <http://cidep.online>

Centro para la Integración y el Derecho Público

Fundado en enero de 2005, en la ciudad de Caracas, el Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) es una sociedad civil dedicada al estudio del Derecho Público y los aspectos jurídicos de los procesos de integración regional.

El CIDEP desarrolla principalmente actividades de investigación y divulgación. Como parte de ellas, diseñó y coordina un Diplomado en Derecho Aeronáutico, que en la actualidad se dicta en la Universidad Monteávila de Caracas.

La Dirección General del CIDEP corresponde a Jorge Luis Suárez Mejías y la Dirección Ejecutiva a Antonio Silva Aranguren. La subdirección recae en Samantha Sánchez Miralles.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS

El *Anuario de Derecho Aeronáutico* (ADA) aceptará artículos de autores nacionales e internacionales, para su evaluación a los efectos de su publicación, a través de la dirección electrónica contacto@cidep.com.ve. Los trabajos presentados habrán de atender a las siguientes pautas:

1. No se establece un número mínimo o máximo de páginas por colaboración.
2. Espaciado de 1.5 puntos, letra Arial, número 12, tamaño carta, márgenes superiores e inferiores de 2.5 cm y derecho e izquierdo de 3 cm, sangría de 0.75 cm al inicio de cada párrafo.
3. Incluir, en español, un resumen de máximo 150 palabras y de 3 a 5 palabras claves.
4. El texto se dividirá atendiendo a la siguiente jerarquía. La introducción y la conclusión no se enumeran:
 - I.
 1.
 - A.
 - a.
 - a'.
5. Las citas bibliográficas habrán de incluirse como pie de páginas y se seguirá el siguiente orden: Nombre y Apellido del autor: *Título de la obra*. Editorial. Lugar de publicación, año de publicación, número de páginas citadas. Ejemplo: Samantha Sánchez Miralles: *Casos de estudio sobre la expropiación en Venezuela*. Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2016, pp. 45-46. En caso de revistas u obras colectivas, el orden a seguir es el siguiente: Nombre y Apellido del autor: "Título del trabajo". *Título de la revista u obra*. Editorial. Lugar de publicación, año de publicación, número de páginas citadas. Ejemplo: Jorge Luis Suárez: "El verdadero sentido de los poderes de gobierno bajo estado de excepción: recuerdos de un fallo de la Corte Suprema de Justicia y de un Estado que ya no existe". *Revista de Derecho Público*. N° 143-144. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015, pp. 88-89.
6. Si la cita supera las 60 palabras deberá incluirse como párrafo aparte, y con margen izquierdo de 0.75 cm, letra Arial, número 10. En caso de ser inferior a las 60 palabras, la cita se insertará en el texto entre comillas.
7. El ADA no está en la obligación de publicar las colaboraciones recibidas.
8. Los autores que publiquen en el ADA ceden sus derechos sobre sus obras, a excepción del derecho de ser reconocido como tales, a tenor de lo previsto en el artículo 19 de la Ley sobre el Derecho de Autor.

ÍNDICE

ESTUDIOS

Artículos

Introducción a la adquisición de aeronaves. **Enrique Alfredo Carlos PIMENTEL FEBRES**.....[9](#)

Apuntes sobre el régimen administrativo sancionatorio en materia aeronáutica. **Juan Andrés MIRALLES QUINTERO**.....[21](#)

Aproximación a los desechos espaciales. **Miguel Ángel MARCANO GUEVARA**.....[59](#)

Responsabilidad civil en el transporte aéreo de carga y el caso de las vacunas de COVID-19. **Jesús ESCUDERO ESTÉVEZ y ANDREA CRUZ SUÁREZ**.[69](#)

Comentarios monográficos de los cursantes del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila

La conectividad aérea: una visión jurídica y productiva sobre la actividad aeronáutica realizada en El Caribe y en el espacio aéreo venezolano. **Sulirma S. VALLENILLA C.**.....[87](#)

Comentarios sobre las medidas cautelares y las aeronaves como transporte público. **Ricardo A. NAVARRO URBÁEZ**.....[101](#)

NORMATIVA

Información normativa

Leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y providencias de interés aeronáutico dictadas durante el año 2019. **Antonio SILVA ARANGUREN y Gabriel SIRA SANTANA**.....[121](#)

JURISPRUDENCIA

Información jurisprudencial

Jurisprudencia aeronáutica durante el año 2019. **Antonio SILVA ARANGUREN y Gabriel SIRA SANTANA**.....[131](#)

Comentarios jurisprudenciales

El *non bis in idem* en algunos fallos aeronáuticos. **Gabriel SIRA SANTANA**.....[135](#)

ESTUDIOS

Artículos

INTRODUCCIÓN A LA ADQUISICIÓN DE AERONAVES

Enrique Alfredo Carlos Pimentel Febres¹

Resumen: *La colaboración explica de forma simplificada las principales instituciones y tendencias que conforman al contrato de adquisición de aeronaves desde una perspectiva internacional, haciendo también referencia al régimen jurídico aplicable en Venezuela y enfocándonos especialmente en la adquisición de aeronaves nuevas de tipo comercial.*

Palabras clave: *Adquisición de aeronaves – Contrato de compraventa – Métodos de financiamiento – Aeronaves – Aerolíneas.*

SUMARIO. Introducción. **I.** Consideraciones preliminares sobre la adquisición de aeronaves nuevas. **II.** El procedimiento para adquirir una aeronave. **III.** El contrato de compraventa. **1.** La determinación del bien dado en venta. **2.** Precio y pagos. **3.** La inspección de la aeronave. **4.** La entrega de la aeronave. **5.** Garantías. **IV.** La ejecución de la compraventa en Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Para iniciar operaciones aéreas todas las empresas deben contar con un elemento fundamental: que dicha empresa se encuentre en posesión de aeronaves para que ejecuten las rutas aéreas establecidas en el plan de negocios de la misma. Una empresa que no cuente con aeronaves simplemente no puede ser considerada como una empresa que se dedique al transporte aéreo y, por lo tanto, no poseer aeronaves conlleva por lo general a la pérdida del Certificado de Operador Aéreo (AOC) y a la condición de Aerolínea.

¹ Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (2019). Magister en Derecho de la Aviación de la Universidad de Toulouse I Capitole (2020). Estudios en Gestión en Derecho Aeronáutico, Drones como Tecnología Dual y Derecho de Competencia y su Aplicación a la Industria de la Aviación en el CEADAE, el LISA Institute de Madrid e IATA, respectivamente. Se ha desempeñado como Consultor Jurídico de Corporación Alas de Venezuela (Aerpostal Alas de Venezuela, Organización de Mantenimiento Aeronáutico N° 01, Centro de Instrucción Aeronáutico N° 47). Profesor del Diplomado de Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

Ahora bien, una empresa puede poseer aeronaves principalmente a través de dos figuras jurídicas: el arrendamiento de aeronaves (que puede ser a su vez operacional o financiero), el cual únicamente implica la posesión de la aeronave y no la propiedad de la misma, o puede por otro lado, adquirir dichas aeronaves, lo cual conlleva por lo general una gran inversión monetaria, que en la mayoría de los casos debe ser financiada por terceros para mantener la liquidez de la aerolínea o por no poseer en el momento suficientes recursos para ejecutar dicha inversión.

El propósito del presente trabajo es exponer entonces, las principales características del contrato de compraventa de aeronaves, su procedimiento y sus disposiciones, enfocándonos principalmente en las aeronaves nuevas de tipo comercial.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA ADQUISICIÓN DE AERONAVES NUEVAS

Antes de referirnos a la compraventa de aeronaves es necesario hacer unas consideraciones previas sobre la adquisición de aeronaves.

Cuando aludimos a la adquisición de aeronaves nos estamos refiriendo para el propósito del presente artículo a la adquisición de una aeronave como tal, no a la adquisición de los motores de una aeronave o la adquisición exclusiva de la estructura de la aeronave.

Como primera consideración debemos recordar que una aeronave está compuesta principalmente por dos elementos: su estructura (que contiene, el fuselaje, sus alas, sus alerones, etc.) y, por otra parte, sus motores.

Una de las partes más valiosas de la aeronave son sus motores, pudiendo en muchos casos llegar a costar estos más que la propia estructura de la aeronave. Por ende, en el mundo de aviación es normal que existan contratos dirigidos a adquirir únicamente los motores de la aeronave, conocidos sencillamente como una compraventa de motores de la aeronave, los cuales cuentan con un régimen jurídico especial ya que, por ejemplo, a diferencia de la adquisición de aeronaves los motores pueden ser objeto del régimen jurídico establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías de 1980², norma que excluye los contratos de adquisición de aeronaves, tal como se establece en su artículo 2.

² Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías firmada en Viena el 11-04-1980.

En esta misma línea de ideas, una persona puede adquirir únicamente la estructura de la aeronave, compuesta por todos aquellos elementos de la aeronave con excepción de los motores. Sin embargo, teniendo en cuenta que la estructura de la aeronave no puede ser considerada como una aeronave hasta que la misma se encuentre equipada con sus respectivos motores, según aquello que establece el artículo 1 del anexo 1 del Convenio de Chicago³ donde se señala que una aeronave es “Toda máquina que puede sustentarse en la atmósfera por reacciones del aire que no sean las reacciones del mismo contra la superficie de la tierra”, su régimen jurídico sería entonces similar al de la adquisición de motores, más que de aeronaves.

Como segunda consideración preliminar es necesario establecer que una aeronave como cualquier otro bien puede adquirirse nueva o puede adquirirse usada. El negocio jurídico en cada uno de los casos es básicamente el mismo, pero el contrato contendrá algunas diferencias, las cuales se expondrán a lo largo del presente trabajo. Las aeronaves que se adquieren como nuevas, siempre tendrán como vendedor al fabricante o de ser el caso, el financista.

II. EL PROCEDIMIENTO PARA ADQUIRIR UNA AERONAVE

El procedimiento para celebrar una compraventa de aeronaves está compuesto por la conjunción de dos negociaciones: la necesaria para adquirir la aeronave y, por otro lado, la negociación referida al financiamiento requerido para adquirirla.

Ahora, resulta preciso referirnos a los pasos que se deben ejecutar para que se adquiera una aeronave, los cuales inician desde antes que exista una aeronave para adquirir y concluyen con la entrega o tradición de la aeronave. Los mismos, se pueden contemplar fácilmente a través del siguiente esquema: 1. Selección de aeronave. 2A. Opción de compra y acuerdo de confidencialidad. 2B. Negociación del financiamiento. 3A. Contrato de financiamiento, que variará según el tipo. 3B. Contrato de compraventa. 4. Inspección y vuelo de prueba. 5. Entrega.

Visto el esquema anterior, procedamos a explicar los pasos para la adquisición de aeronaves:

El paso identificado como (1) referido a la selección de la aeronave, para la posterior adquisición de la aeronave, siempre se verá representado en un proceso formal de búsqueda y selección del tipo de aeronave adecuado.

³ Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 07-12-1944, 9° ed., Organización de Aviación Civil Internacional, Documento 7300/8. 2006.

Recordemos que una aeronave es al final del día una inversión monetaria, la cual representa en el caso de las aerolíneas un requisito para cumplir el plan de expansión comercial de la misma, ello al servir la aeronave como herramienta para obtener ganancias por parte de la línea aérea.

La selección de una aeronave errónea puede acarrear consecuencias pecuniarias gravosas para la empresa. Lo anterior será consecuencia, por ejemplo, de costos operativos superiores a las ganancias que se pueden obtener para la explotación de determinadas rutas. Un ejemplo claro de ello, se puede apreciar con las diversas aerolíneas que operaban el Airbus 380, aeronave que, por su inmenso tamaño, era dificultosa de llenar, y, por lo tanto, de pagar sus costos operativos. Esto conllevó a que dicha aeronave dejara de ser comprada por las aerolíneas y, en cambio, estas optaran por adquirir aviones más pequeños, los cuales gracias a las nuevas tecnologías poseen el mismo rendimiento.

El paso identificado como (2A) referido a la opción de compra refleja el primer paso real para la celebración del contrato de compraventa. El mismo se refiere a la celebración de un precontrato de opción de compra o como también se le denominará, una *carta de intención*, que tendrá lugar únicamente luego de identificada la aeronave que se busca adquirir e iniciadas las negociaciones por la misma.

El precontrato de opción de compra o la carta de intención no es más que un contrato celebrado por las partes donde el vendedor se comprometerá a vender al comprador una aeronave determinada. Dicho contrato, por lo general, poseerá las condiciones macro según las cuales se realizará la compraventa como plazos, jurisdicción aplicable, buena fe de las partes, entre otras.

En caso de tratarse de un contrato dirigido a adquirir aeronaves nuevas, la regla general es que el vendedor solicitará al comprador, al momento de la celebración del contrato de opción de compra, el pago de un anticipo, el cual va dirigido a garantizar al fabricante la voluntad del comprador de adquirir dicha aeronave, y a su vez, compromete al fabricante a iniciar los trabajos para confeccionar la misma. Mientras que, en caso de contratos de compra de aeronaves usadas, corresponderá al vendedor decidir si este requerirá el pago de un anticipo por parte del comprador a manera de arras.

Uno de los elementos más importantes que debe tener dicho precontrato de opción de compra es que se celebre junto a un acuerdo de confidencialidad entre las partes. Dicha confidencialidad es fundamental en los contratos de compraventa de aeronaves nuevas. Ello como consecuencia de que cada operación de compraventa entre el fabricante y el comprador será única, con condiciones que se adapten a las necesidades de ambas partes, siendo el

elemento variable más importante el precio escalonado de las aeronaves (el cual será explicado con posterioridad).

Para garantizar entonces que todas las operaciones de compra venta sean únicas y no se vean influenciadas por otras operaciones para adquirir aeronaves celebradas con otros clientes, se requerirá entonces cláusulas exigentes en cuanto a la confidencialidad de la operación y la obligación de las partes para preservar dicha confidencialidad.

Con respecto al paso identificado como (2B) referido a la negociación de financiamiento, este se ejecutará de forma paralela al paso (2A), puesto que se refiere al inicio de negociaciones para celebrar un contrato de financiamiento aeronáutico con los financistas, ya que como hemos venido estableciendo a lo largo del presente trabajo será necesario en la mayoría de los casos algún tipo de financiamiento para poder celebrar el posterior contrato de compraventa, ello como consecuencia de la magnitud de la inversión económica que esta acarrea.

El tipo de financiamiento que se otorgue dependerá sobre todo de los propios financistas, puesto que los mismos, tomando en cuenta los elementos más importantes de la operación, determinarán el grado de riesgo, si vale la pena ejecutar dicha inversión y bajo que figura jurídica se realizaría.

Entre estos elementos de la operación caben destacar los siguientes: *la identidad del operador*, la cual ayuda a determinar si es un sujeto solvente o no y si el mismo representa un riesgo al momento de pagar o para la propia aeronave; y por otro lado, *el lugar donde planea ser operada dicha aeronave*, puesto que dependiendo del territorio, podría verse afectada la inversión al variar el precio de la aeronave o podrían ser más complicados los mecanismos para recuperar la aeronave en caso de una eventual insolvencia.

Por último, es necesario establecer que los tipos de financiamientos aeronáuticos más comunes a los cuales podría recurrir el financista. Estos serían: arrendamientos financieros, préstamos, préstamos a través de estructuras del mercado de capitales, ventas con reserva de dominios y la figura de la “venta y arrendamiento devuelta” (*sale and lease back*).

Con respecto al paso identificado como (3A) referido al contrato de financiamiento, el mismo se refiere a la celebración eventual del respectivo contrato de financiamiento acordado por parte del comprador y el financista. Dicho contrato debe ser realizado antes de celebrar el contrato definitivo de compraventa, puesto que se requerirá para la venta que se cuente con la totalidad del precio de la aeronave.

Sobre los pasos siguientes nos referiremos a lo largo del próximo punto del presente trabajo.

III. EL CONTRATO DE COMPRAVENTA

La adquisición de aeronaves se ejecuta a través de la celebración de un contrato de compraventa por parte de los interesados, rigiéndose el mismo en el caso de Venezuela por aquello que establecen los artículos 1.474 y siguientes del Código Civil⁴.

Al ser un contrato de compraventa tradicional, sus caracteres definitorios serán similares a cualquier otro contrato de compraventa que se celebre para adquirir un bien, en específico me refiero a lo siguiente: (i) El contrato es consensual, lo que significa que se perfeccionará una vez se preste, el consentimiento de las partes; (ii) El contrato es bilateral perfecto, puesto que surgirán obligaciones recíprocas entre las partes; (iii) El contrato es oneroso; (iv) Es un contrato traslativo de dominio; y (v) Es un contrato típico, puesto que el mismo se encuentra en la norma.

Respecto al consentimiento, se debe contar con la oferta, que representa la manifestación de voluntad de vender por parte del vendedor y debe contener todos los elementos de la compraventa (objeto, precio, condiciones, etc.) y, por otro lado, la aceptación de la oferta por parte del comprador, aceptación que debe versar sobre la totalidad de la oferta sin establecer nuevas condiciones. Una vez se tengan ambos elementos, se puede afirmar que se prestó el consentimiento para celebrar el respectivo contrato y, por lo tanto, el mismo se perfeccionaría en dicho momento. Lo anterior, se encuentra regulado en Venezuela en el Código Civil, en sus artículos 1.137 y siguientes.

Para la adquisición de aeronaves se requiere entonces la celebración de un contrato de compraventa tradicional, compuesto por disposiciones comunes a las de cualquier contrato de este tipo, y por disposiciones propias de contratos aeronáuticos. A continuación procedamos a analizar las mismas:

1. La determinación del bien dado en venta

Una de las partes más importantes al momento de celebrar una compraventa es la determinación y descripción del bien que se está dando en venta, la cual debe ser sumamente exacta.

En el presente caso, la individualización de la aeronave que se está dando en venta se dará a través del establecimiento en el contrato de los seriales que identifican a la aeronave y sus motores, así como el establecimiento de la respectiva matrícula de la aeronave.

⁴ Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-1982.

Aunado a ello, también deberá establecerse por parte del vendedor, en el respectivo contrato de compraventa, una serie de elementos que describirán el estado en el cual se encuentra la aeronave, ello adquiriendo especial importancia al momento de la compra de aeronaves usadas. Entre otras cosas, señalamos los siguientes elementos: (i) Las condiciones técnicas en las cuales se encuentra la aeronave, incluyendo ello horas de vuelo de la aeronave, las horas que poseen cada uno de los motores, mantenimientos que se han realizado en la aeronave, cuando será el próximo mantenimiento mayor para la aeronave o sus motores, funcionalidad de todos los componentes de la aeronave de acuerdo al manual del fabricante, entre otros; (ii) La aeronavegabilidad de la aeronave o no, acompañada, de ser el caso, por el respectivo certificado de aeronavegabilidad de la misma; (iii) La configuración que posee la cabina (número de asientos y su tipo); (iv) Pintura y logos con los cuales será entregada la aeronave; (v) Equipos de apoyo con los cuales cuenta la aeronave al momento de ser entregada, como, por ejemplo, carros para el catering u hornos; y (vi) Manuales con los cuales cuenta la aeronave.

Por último, es necesario señalar que en el caso de venta de aeronaves nuevas también deberá especificarse el entrenamiento que se requiere para poder operar dicha aeronave, centros de instrucción habilitados para prestar dichos entrenamientos y en algunos casos se especificará hasta el precio del mismo si se realiza en centros del fabricante.

2. Precio y pagos

Para la venta de aeronaves nuevas es necesario hacer una distinción entre los conceptos de “precio de catálogo” y “precio real” de la aeronave.

Cuando la industria hace referencia al precio de catálogo, se está refiriendo por lo general al precio inicial y público de la aeronave, bajo este precio se comercializará la misma, pero este no será el precio que se pagará por parte de los compradores, puesto que el precio de las aeronaves nuevas se caracteriza por ser un precio “escalonado”, ello quiere decir, que el precio dependerá de las condiciones que se negocien en dicho contrato y sobre todo, de la cantidad de aeronaves que se vendan en dicha operación de venta.

El precio que terminará pagando el comprador se conocerá como el “precio real” de la aeronave, pero el mismo será estrictamente confidencial y será uno de los principales elementos que se proteja a través del acuerdo de confidencialidad celebrado por las partes.

Otra de las características respecto a los contratos de venta de aeronaves consiste en que el precio, por lo general, siempre se verá determinado en

dólares de los Estados Unidos de América, independientemente de quien es el vendedor y de dónde se encuentra, demostrando la primacía de dicha moneda en la industria aeronáutica.

Respecto a los pagos, en el contrato se establecerá por lo general quién será el encargado de ejecutar dichos pagos y cuál será el método de pago correspondiente, incluyéndose en caso de tratarse de transferencia bancaria las cuentas desde donde se realizarán los pagos y a cuáles cuentas debe realizarse las respectivas transferencias (cuentas del comprador y del vendedor). Resulta curioso agregar que algunos fabricantes como es el caso de Airbus poseen sus propios bancos para que dichas transferencias o depósitos se realicen con mayor seguridad y eficacia.

Por otro lado, en el caso de la adquisición de aeronaves nuevas, será necesario establecer en el contrato el calendario de pagos, el cual contendrá las fechas toques en las cuales se deberán cancelar las sumas especificadas hasta que se llegue al precio total de la aeronave. Este calendario inicia con el pago del anticipo, el cual se otorga con la celebración de la opción de compra o carta de intención y finaliza antes de la entrega de aeronaves. La regla general es que ningún fabricante entregará una aeronave que no se haya cancelado en su totalidad, bien sea por el comprador o por los financistas.

Por último, también deberá establecerse al momento de la determinación de pagos cuáles serán los intereses que corresponderá pagarse en caso de retraso en el cumplimiento de las obligaciones por cualquiera de las partes: en el caso del comprador de pagar el precio y en el caso del vendedor de entregar el bien.

3. La inspección de la aeronave

Uno de los momentos más importantes durante la compraventa es la inspección que debe realizarse de forma previa a la entrega de la aeronave. Dicha inspección deberá ser realizada por el personal técnico del comprador con presencia del personal técnico del vendedor, y buscará comprobar que todos los elementos establecidos en el contrato con respecto a la determinación de la aeronave y de su estado son ciertos.

La inspección se encontrará dividida, principalmente, en dos fases: una primera fase que se realizará en tierra, que va enfocada sobre todo a comprobar el estado de la aeronave y que la misma cuente con sus respectivos mantenimientos al día, o tal como se establece en el contrato y, por otra parte, la realización de un vuelo de prueba, el cual va dirigido a demostrar que la aeronave no posee ningún defecto al momento de su uso. La regla general es que el vuelo de prueba se realizará por parte del personal del vendedor, y,

por lo tanto, el mismo será el único responsable en caso de cualquier suceso durante su ejecución.

La importancia de la inspección estriba sobre todo en el principio de que la aeronave se entrega donde está y como está, ello quiere decir que luego de realizada la inspección y una vez entregada la misma, el vendedor se liberará de la responsabilidad sobre el bien, puesto que, a partir de la inspección, se supondrá que el comprador está conforme con el estado de la aeronave y, en consecuencia, la aceptación de la misma será entonces absoluta.

La única excepción a dicho principio será la responsabilidad del fabricante por defectos en el bien, los cuales podrán ser defectos de diseño, defectos de fabricación o fallos de advertencia en el caso de defectos de la cosa.

En caso de encontrar el comprador alguna inconformidad en la aeronave durante la inspección, será el deber del vendedor subsanar la misma en el plazo que se pacte para ello, posteriormente, el comprador contará con la posibilidad de volver a inspeccionar el respectivo bien.

4. La entrega de la aeronave

La entrega de la aeronave constituye la obligación principal del vendedor, la cual deberá realizarse en la fecha y condiciones establecidas en el contrato.

En el caso de la compra de aeronaves nuevas, el plazo entre la celebración del contrato y la entrega de la aeronave será aproximadamente de entre tres a cinco años, dependiendo de qué tipo de aeronave se está adquiriendo y de quién es el fabricante. Lo anterior, como consecuencia directa de que las aeronaves nuevas se adquieren antes de su fabricación y existe una lista de espera de varios años.

Junto con la entrega de la aeronave, deberá entregarse también una serie de documentos, a saber: (i) Factura de venta de la aeronave (*bill of sale*); (ii) Acta de entrega de la aeronave, la cual deberá ser firmada por ambas partes; (iii) Manuales de la aeronave; (iv) Los registros o “libros” de mantenimiento de los motores, fuselaje y demás componentes; (v) Certificados que posea la aeronave (aeronegabilidad, matrícula, ruidos, entre otros); (vi) Documentos de importación de la aeronave o documentos que se requieran por las autoridades para exportación de la misma; y (vii) En fin, cualquier otro documento que sea requerido por el comprador y sea propio de la aeronave.

5. Garantías

Por último, es necesario señalar que en caso de adquirirse aeronaves usadas, por lo general, el vendedor no otorgará ninguna garantía especial sobre la aeronave, ello como consecuencia del principio anteriormente referido de que las aeronaves se entregan donde están y como están.

A diferencia de las aeronaves usadas, las aeronaves nuevas se entregarán con garantías por parte del fabricante, las cuales serán entregadas no únicamente por el fabricante de la aeronave, sino también, por los fabricantes de los componentes de las aeronaves.

A título de ejemplo, en el caso de un Airbus 320 Neo, Airbus entregará garantías por la estructura de la aeronave, pero los motores tendrán una garantía por parte de su fabricante y lo mismo sucederá con la aviónica de la aeronave. Es decir, cada fabricante entregará una garantía por su respectivo producto.

Estas garantías se refieren a la reparación o sustitución de aquellos componentes que presenten defectos durante el período de vigencia de la misma, período que será negociado durante el contrato pero regularmente oscila de entre tres a cinco años.

También resulta menester establecer que dichas garantías podrán ser transferidas a terceros (un nuevo comprador de la aeronave) si así se pacta en el contrato de compraventa inicial.

IV. LA EJECUCIÓN DE LA COMPRAVENTA EN VENEZUELA

En el caso de Venezuela, el procedimiento para la celebración de un contrato de compraventa de aeronaves será similar al de otros países, siguiendo los pasos previamente mencionados en el presente trabajo.

A pesar de ello, existe una característica que debe ser tomada en cuenta al momento de autenticar el documento de compraventa, me refiero a la existencia de notarías especiales en materia aeronáutica que serán las únicas que podrán conocer este tipo de documentos. Ello se encuentra consagrado en la Resolución N° 481 publicada en la Gaceta Oficial de la República N° 40.568 de fecha 23-12-2014, la cual le otorga le exclusividad en la competencia para conocer documentos aeronáuticos a siete notarías a nivel nacional, dependiendo de la ubicación territorial donde se realice la compraventa: (i) Notaría Pública Cuarta del Municipio Libertador del Distrito Capital; (ii) Notaría Pública Primera de Barquisimeto, Estado Lara; (iii) Notaría Pública Primera de Barinas, Estado Barinas; (iv) Notaría Pública Primera de Cumaná, Estado Sucre; (v) Notaría Pública Primera de Ciudad Bolívar, Estado

Bolívar; (vi) Notaría Pública Primera de Mérida, Estado Mérida; y (vii) Notaría Pública Segunda de Porlamar, Estado Nueva Esparta.

Luego de celebrado y autenticado el documento, el mismo deberá ser registrado acorde a aquello que establecen los artículos 18 y 19 de la Ley de Aeronáutica Civil⁵, al señalar lo siguiente:

Artículo 18. Naturaleza Jurídica. Las aeronaves civiles venezolanas, aún cuando estén en construcción, en todo o en parte, son bienes muebles registrables de naturaleza especial, conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 19. Registro Aeronáutico Nacional. El Registro Aeronáutico Nacional es de carácter público, dependiente de la Autoridad Aeronáutica y se regirá por los principios registrales de publicidad y seguridad jurídica, para lo cual se llevarán los libros necesarios donde se inscribirán los documentos y títulos relativos a la propiedad, gravámenes, actos, contratos de utilización de aeronaves y acuerdos similares, personal aeronáutico, infraestructura, concesiones o permisos y todo aquello que establezca la normativa aeronáutica que organiza y regula su funcionamiento.

Los documentos requeridos por el Registrador Aeronáutico Nacional a las autoridades o personas competentes públicas o privadas, serán remitidos con carácter obligatorio. (Destacado agregado).

Por último, todos los requisitos y procedimientos necesarios para el registro de dichos documentos se regularán de acuerdo a aquello que establece la Regulación Aeronáutica Venezolana N° 47 en su sección 28 y siguientes⁶.

⁵ Gaceta Oficial N° 39.140 del 17-03-2009.

⁶ Providencia Administrativa N° PRE-CJU-1648-16 del INAC publicada en Gaceta Oficial N° 6.279 Extraordinario del 24-12-2016.

APUNTES SOBRE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AERONÁUTICA

Juan Andrés Miralles Quintero¹

Resumen: *En el artículo se estudian y analizan las infracciones y sanciones administrativas, así como el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en la Ley de Aeronáutica Civil, tomando en consideración los principios del Derecho Administrativo Sancionatorio y los derechos y garantías constitucionales de los particulares.*

Palabras clave: *Aeronáutica civil – Procedimiento administrativo – Infracciones administrativas – Sanciones administrativas – Debido proceso.*

SUMARIO. Introducción. **I.** Breves consideraciones sobre la potestad sancionatoria de la Administración Pública y los principios rectores de su ejercicio. **1.** La potestad sancionatoria de la Administración Pública y las sanciones administrativas. **2.** Principios rectores del ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria. **A.** Principio de legalidad. **B.** Principio de tipicidad. **C.** Principio de prescripción. **D.** Principio de proporcionalidad. **E.** Principio de culpabilidad. **F.** Principio de non bis in ídem. **G.** Principio de presunción de inocencia. **II.** Sobre las infracciones y sanciones administrativas previstas en la Ley de Aeronáutica Civil vigente. **1.** Las sanciones principales. **A.** Las multas. **a.** Multas a los explotadores de aeronaves civiles. **b.** Multas a los explotadores del servicio de transporte aéreo. **c.** Multas a los comandantes de aeronaves. **d.** Multas a los explotadores de aeródromos o aeropuertos. **e.** Multas a las industrias y organizaciones de mantenimiento aeronáutico. **f.** Otras multas. **B.** La suspensión o revocatoria de licencias, concesiones o permisos. **a.** Suspensión de la licencia del piloto o comandante de aeronave. **b.** Revocatoria de la licencia del piloto o comandante de aeronave. **c.** Revocatoria del permiso, concesión u otras licencias. **2.** Las sanciones accesorias. **A.** Inhabilitación por revocatoria. **B.** Amonestación pública. **III.** El procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley de Aeronáutica Civil vigente. **1.** La fase de inicio o apertura del procedimiento. **2.** La fase de sustanciación del procedimiento. **3.** La fase de terminación o de decisión del procedimiento. **4.** Las medidas cautelares. Conclusiones.

¹ Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Abogado en el escritorio jurídico Torres, Plaz & Araujo.

INTRODUCCIÓN

El transporte aéreo es un servicio público que actualmente se encuentra regulado por la Ley de Aeronáutica Civil (LAC)². La referida Ley establece todo lo relativo a la prestación del mencionado servicio público, así como la autoridad llamada a regularlo y controlarlo, las obligaciones y deberes de los sujetos pasivos de la misma Ley y, además, prevé un régimen sancionatorio aplicable a los particulares en casos de incumplimiento a las disposiciones de ésta. El referido régimen sancionatorio abarca tanto infracciones y sanciones de naturaleza administrativa con el respectivo procedimiento aplicable, como delitos y sanciones de orden penal, siendo las primeras el objeto de este artículo.

En tal sentido, primero se repasarán los conceptos generales de la potestad administrativa sancionatoria y las sanciones administrativas, así como se verán los principios generales que rigen el ejercicio de la referida potestad. Seguidamente, se analizarán las distintas sanciones administrativas que establece la Ley de Aeronáutica Civil vigente y el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en dicho texto legislativo, todo ello acompañado de unos breves comentarios de nuestra parte, para así luego poder dar unas conclusiones sobre la referida regulación y su conformidad con los principios generales que rigen en el Derecho Administrativo Sancionador.

I. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO

1. La potestad sancionatoria de la Administración Pública y las sanciones administrativas

La potestad administrativa sancionatoria de la Administración Pública se deriva del *ius puniendi* general del Estado³. En efecto, la Ley le atribuye a la Administración el ejercicio de la potestad sancionatoria o, lo que es lo mismo, la potestad de “retribución de ilícitos definidos como infracciones administrativas”⁴. En otras palabras, legalmente se “faculta a la

² Gaceta Oficial (G.O.) N° 39.149 de 17-03-2009.

³ Hildegard Rondón de Sansó: “La potestad sancionatoria en el Derecho Venezolano”. *Las formas de la actividad administrativa: II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Brewer-Carías*. FUNEDA. Caracas, 1996, p. 202.

⁴ Luciano Parejo Alfonso: “La actividad administrativa represiva y el régimen de las sanciones administrativas en el derecho español”. *Las formas de la actividad administrativa: II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Brewer-Carías*. FUNEDA. Caracas, 1996, p. 148.

Administración Pública para infligir un mal a los ciudadanos (...) cuando éstos infrinjan una orden o prohibición definida en una norma legal”⁵ siempre y cuando se inicie, sustancie y concluya previamente el debido procedimiento administrativo.

Así, la potestad sancionatoria de la Administración Pública es una actividad de ordenación cuando existe una infracción de una norma jurídica y que se traduce en la imposición de sanciones administrativas al particular que ha cometido una infracción de esa misma naturaleza. De manera que, la Administración únicamente podrá ejercer su potestad sancionatoria en la medida en que los particulares hayan infringido algún precepto normativo que tipifique a la conducta desplegada por éstos como infracción administrativa. Dicho de otro modo, ante la realización de la actividad ilícita por parte del particular, la Administración reacciona sancionando al mismo, es decir, la reacción de la Administración se traduce en una sanción al administrado como consecuencia de su conducta.

El catedrático español SANTAMARÍA PASTOR precisa que, es este “carácter reaccionario” frente a las actuaciones ilícitas, lo que distingue y separa a las sanciones de otros actos que causan gravamen a los particulares, siendo el referido autor enfático al precisar que no toda reacción respecto a conductas antijurídicas puede considerarse como una sanción⁶. Según el referido autor, técnicamente existe la sanción solo “cuando a la conducta ilícita se anuda la imposición de una privación de derechos con una finalidad represiva (de castigo) de la infracción, y preventiva o disuasoria de conductas similares, sin que dicha privación deba guardar una relación cuantitativa exacta con el volumen del daño causado (...)”⁷.

Con base en lo anterior, la potestad sancionatoria de la Administración Pública tiene una doble vertiente: por un lado, está destinada a prevenir la ocurrencia de un daño, y por el otro, busca sancionar a aquellos que han causado un daño, es decir, como actividad administrativa estrictamente represiva. Empero, señala la doctrina que el objetivo primordial de la referida actividad debe ser, necesariamente, prevenir la ocurrencia de un daño⁸.

Vale destacar además que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones de orden penal, principalmente, por la calidad del funcionario

⁵ José Peña Solís: *La potestad sancionatoria de la Administración Pública venezolana*. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2005, p. 72.

⁶ Juan Alfonso Santamaría Pastor: *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II. Manuales Iustel. Madrid, 2009, p. 388.

⁷ *Ídem*.

⁸ Cecilia Sosa Gómez: “La naturaleza de la potestad sancionatoria”. *Las formas de la actividad administrativa: II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Allan Brewer-Carías. FUNEDA. Caracas, 1996, p. 246.

que las impone, siendo las primeras impuestas por el funcionario competente que la propia Ley señala, mientras que las segundas son aplicadas por un juez⁹.

De esta forma, se entiende por sanción administrativa todo “mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”¹⁰. Se trata pues de un acto desfavorable que incide sobre la esfera jurídica del particular, como consecuencia de la realización por parte de éste de una determinada conducta tipificada y prevista legalmente como infracción administrativa.

Al igual que la sanción penal, la sanción administrativa presupone no sólo la existencia de una normativa previa que establezca la conducta o actuación como ilícita, sino también la existencia de esa actuación ilegítima por parte del particular. De allí pues que se afirme que la sanción administrativa es el “instrumento correctivo de la conducta tipificada, exhaustiva y concretamente, como infracción administrativa”¹¹.

Entendidas así las sanciones administrativas, es importante destacar que las mismas pueden abarcar desde la imposición de deberes y sanciones (v.g. multa y su correspondiente pago) hasta la supresión de una determinada situación que le era favorable al particular (v.g. revocatoria o cancelación de permisos, autorizaciones, licencias, entre otros) quedando vedadas las sanciones privativas de libertad¹². Sin embargo, no es poco frecuente que la Administración al imponer estas sanciones administrativas, aplique otras medidas adicionales o accesorias que incidan negativamente en la esfera jurídica del particular (v.g. el comiso, inhabilitaciones, deberes de reposición, entre otros).

Es por ello que la potestad administrativa sancionatoria, como toda actuación de la Administración, está sujeta a ciertos principios que se deben observar tanto al establecer –en el caso del legislador– como al aplicar –en el caso de la Administración– las sanciones administrativas, los cuales pasaremos a tratar de seguidas.

⁹ Tulio Chiossone: *Sanciones en Derecho Administrativo*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1973, p. 29.

¹⁰ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Civitas, Madrid, 1986, p. 147.

¹¹ María Amparo Grau: “La actividad administrativa de policía y la garantía de los derechos constitucionales”. *Las formas de la actividad administrativa: II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Allan Brewer-Carías. FUNEDA. Caracas, 1996, p. 126.

¹² Santamaría Pastor: ob. cit., pp. 408-409.

2. Principios rectores del ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria

A. Principio de legalidad

El principio de legalidad administrativa se traduce en el antiguo aforisma *nulla crimen nulla poena sine legem*, esto es, que nadie puede ser sancionado por hechos, actos u omisiones que no estén contemplados como delitos o infracciones en leyes preexistentes. De allí que el principio de legalidad exige la existencia de una ley previa escrita que establezca de manera detallada y exhaustiva o, lo que es lo mismo, que tipifique legalmente¹³ la conducta a sancionar y la sanción correspondiente a ser aplicada por la Administración Pública ya que, a decir de los maestros GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, “sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente”¹⁴.

No obstante, esa atribución no implica la obligatoriedad del ejercicio de la potestad sancionatoria pues como bien indica el catedrático español NIETO “la Administración no está obligada por Ley a castigar sino que simplemente se le autoriza a hacerlo”¹⁵. Por ello, resulta necesario que la atribución de la potestad sancionatoria y, en consecuencia, la regulación de las infracciones y sanciones administrativas se haga mediante ley formal, esta es, aquella que ha sido debidamente aprobada por el órgano legislativo competente para ello¹⁶.

Por su parte, el profesor Parejo Alfonso¹⁷ ha afirmado que el principio de legalidad está compuesto por tres garantías, a saber: (i) una garantía sustantiva que implica la atribución vía ley formal de la potestad sancionatoria a la Administración o, dicho de otro modo, que exista una ley previa que establezca y faculte a la Administración para imponer una determinada sanción administrativa; (ii) otra garantía sustantiva pero referida al sujeto que ejercerá la potestad, es decir, que la potestad administrativa sancionatoria debe ser necesariamente ejercida por el órgano administrativo debidamente facultado para ello y; (iii) una garantía adjetiva o procedimental que implica que la sanción ha de ser impuesta a través de un procedimiento administrativo en el que se cumplan todas las garantías del particular.

¹³ Para el catedrático español ALEJANDRO NIETO, el principio de legalidad se desdobra en dos vertientes: por un lado, una vertiente formal que implica la reserva de ley y, por el otro, una vertiente material referida al mandado de tipificación legal. Al respecto, véase Alejandro Nieto: *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos. Madrid, 1994, p. 287.

¹⁴ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Thomson Civitas. Madrid, 1975, p. 257.

¹⁵ Nieto: ob. cit., p. 132.

¹⁶ Sosa Gómez: ob. cit., p. 252.

¹⁷ Parejo Alfonso: ob. cit., pp. 165-171.

Lo cierto es que, en materia administrativa sancionatoria, ello no ocurre del todo así, pues, contrariamente a lo que sucede en materia penal, la reserva legal no es absoluta toda vez que, en diversas ocasiones, la Ley suele remitir al escalafón reglamentario. Sin embargo, es importante insistir en el hecho de que la relación entre el Reglamento y la Ley es una relación de colaboración del primero para la complementación de la segunda, por lo que, de ninguna manera, puede éste regular las infracciones y sanciones administrativas, de forma independiente y sin estar sujeto a la Ley formal, por cuanto ello implicaría una violación del núcleo esencial del principio de legalidad¹⁸.

Sobre este particular, el catedrático español SANTAMARÍA PASTOR indica que los Reglamentos no pueden “constituir nuevas infracciones o sanciones ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla” sino que “contribuyen a la más correcta identificación de las conductas o a las más precisa determinación de las sanciones correspondientes”¹⁹. En otras palabras, la Ley es la que debe establecer y regular las infracciones y sanciones administrativas, pudiendo la Administración sólo reglamentar como complemento de la Ley, es decir, ayudando mediante el ejercicio del poder reglamentario, a identificar conductas y a precisar o determinar las sanciones administrativas. La Administración no puede innovar (crear) nuevas infracciones o sanciones, sino sólo complementar las preexistentes. El Reglamento integra a la Ley; es una norma de acoplamiento de la Ley.

Ahora bien, en Venezuela el principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 49, ordinal 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela²⁰ (CRBV) que establece expresamente que “ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes”. Si bien la Constitución no se refiere expresamente a las sanciones administrativas, la jurisprudencia ha entendido que tal principio se extiende al ámbito del Derecho Administrativo Sancionador²¹.

Además, es preciso destacar que el principio de legalidad se encuentra vinculado a otros principios de similar jerarquía, como lo son el principio de irretroactividad de la ley y de seguridad jurídica. Al respecto, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado lo siguiente:

¹⁸ *Ibidem*, p. 167.

¹⁹ Santamaría Pastor: ob. cit., p. 385.

²⁰ Véase G.O. N° 36.860 del 30-12-1999, reimpressa en la G.O. N° 5.453 del 24-03-2000, y enmendada por la G.O. N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009.

²¹ Así fue reconocido, años atrás por la jurisprudencia nacional, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia del 05-06-1986, con ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas, (caso: *Difedemer, C. A. contra Superintendencia de Protección al Consumidor*).

El artículo antes transcrito, prohíbe la aplicación de una normativa nueva a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a su vigencia, de forma que la disposición novedosa resulta ineficaz para regular situaciones fácticas consolidadas en el pasado, “...*permitiéndose la retroactividad de la norma sólo en casos excepcionales*”. Dichas situaciones de excepción han sido delineadas vía jurisprudencial, mediante el análisis de diversos contextos que pudieran dar lugar a una aplicación retroactiva de la ley. (*Vid.* Sentencia de esta Sala Nro. 00729 publicada el 19 de junio de 2008).

A su vez, la jurisprudencia de esta Sala ha determinado que dicho principio está referido a la prohibición de aplicar una normativa nueva a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a su vigencia, de forma que la disposición novedosa resulta ineficaz para regular situaciones fácticas consolidadas en el pasado, permitiéndose la retroactividad de la norma sólo como defensa o garantía de la libertad del ciudadano. Esta concepción permite conectar el aludido principio con otros de similar jerarquía, como el de la seguridad jurídica, entendida como la confianza y predictibilidad que los administrados puedan tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación del Ordenamiento Jurídico vigente; de modo tal que la previsión del principio de irretroactividad de la ley se traduce, al final, en la interdicción de la arbitrariedad en que pudieran incurrir los entes u órganos encargados de la aplicación de aquella. (*Vid.* Sentencia Nro. 0505 del 9 de mayo de 2017)²². (*Cursivas de la Sala*).

Con base en lo anterior, las únicas conductas sancionables son aquellas establecidas por la legislación vigente para el momento de la comisión de la infracción administrativa. Es decir, la Ley debe aplicarse hacia el futuro y no retroactivamente, garantizándose así que los particulares conozcan previamente cuáles conductas están proscritas y cuál es la sanción aplicable, según sea el caso.

B. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad es una manifestación directa del principio de legalidad antes aludido. El referido principio pregona la más precisa identificación y determinación de las conductas y sanciones administrativas correspondientes por la propia Ley que las crea. De allí que la doctrina más calificada afirme que el principio de tipicidad comporta una doble operación: (i) el establecimiento detallado y exhaustivo de las conductas antijurídicas e ilícitas o, dicho de otro modo, la tipificación de las infracciones administrativas, y; (ii) la determinación precisa de las consecuencias jurídicas

²² Sentencia N° 1186 del 02-11-2017 (caso: *Agustín Rodríguez y otros contra Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/204768-01186-21117-2017-2010-1084.HTML>

que correspondan a dichas conductas cuando sean cometidas o, lo que es lo mismo, la tipificación de las sanciones administrativas²³.

El mandato de tipicidad se traduce entonces en la descripción específica, detallada y exhaustiva de las conductas sancionables (infracciones) y las consecuencias jurídicas en caso de comisión (sanciones) por la propia Ley que las crea, sin perjuicio de que los Reglamentos puedan complementar dicha descripción respetando los límites legales, como se señaló más arriba. Por ello, es que se sostiene que la tipicidad se deriva de la legalidad, por cuanto este último exige la predeterminación normativa de las infracciones y sanciones administrativas, mientras que el primero concreta tal predeterminación mediante la descripción suficiente y exhaustiva del ilícito y su consecuencia jurídica.

Como consecuencia de lo anterior, en Venezuela el mandato de tipicidad se encuentra consagrado en el mismo artículo 49, ordinal 6 de la CRBV²⁴, a la cual debemos agregar que el referido principio proscribire, además, las normas administrativas sancionatorias en blanco, tal y como ocurre en materia penal.

Al igual que otros principios de similar jerarquía, la tipicidad encuentra su fundamento en el principio de seguridad jurídica toda vez que, al exigírsele a la Ley la tipificación de las infracciones y sanciones de forma más específica, los particulares tendrán certeza y conocimiento previo de las conductas y las consecuencias específicas por su comisión²⁵.

C. Principio de prescripción

El principio de prescripción en el ámbito administrativo sancionatorio se refiere a la prescripción extintiva de las sanciones administrativas por sí mismas, así como de las acciones tanto para configurarlas como aplicarlas. El mencionado principio, fundamentado en la seguridad jurídica, supone el establecimiento de plazos de tiempo razonables en las normas que crean las infracciones y sanciones administrativas para que la Administración Pública ejercite las acciones pertinentes para la configuración y aplicación de éstas. Así, los administrados que hayan incurrido en alguna de las conductas

²³ Alejandro Nieto: ob. cit., p. 294. Por su parte, PAREJO ALFONSO afirma que se trata de una triple operación pues comporta no sólo la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, sino también la aplicación de estas, quedando excluido de este ámbito el uso de la analogía. En tal sentido, véase Parejo Alfonso: ob. cit., pp. 172-174.

²⁴ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 216 del 15-05-2019 (caso: *Antonio José Rojas Martínez contra Contraloría General de la República*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/mayo/304882-00216-15519-2019-2017-0699.HTML>

²⁵ Santamaría Pastor: ob. cit., p. 386.

vedadas no se encontrarán sujetos de manera indefinida a la aplicación de la correspondiente sanción por parte de la Administración.

En Venezuela, dicho principio se encuentra consagrado, de manera general, en el artículo 70²⁶ de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA)²⁷ y, de forma particular, en diversos instrumentos normativos y leyes especiales²⁸.

D. Principio de proporcionalidad

En términos generales, el principio de proporcionalidad supone que todo acto de la Administración debe ser idóneo, adecuado, necesario y razonable. Tal principio cobra especial relevancia en el ámbito administrativo sancionador por cuanto se exige que las sanciones administrativas mantengan la debida idoneidad, adecuación, necesidad y razonabilidad.

Sobre el principio de proporcionalidad, el catedrático español SANTAMARÍA PASTOR²⁹ señala que éste se compone de tres reglas, a saber: (i) una regla de moderación, según la cual las sanciones a ser impuestas deben ser aquellas estrictamente necesarias para que se cumplan las dos finalidades de la norma (represiva y preventiva); (ii) una regla de discrecionalidad limitada, conforme a la cual la decisión de la Administración acerca de la sanción a imponer o del quantum específico de la misma puede ser revisada por los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, y; (iii) una regla de control judicial sustitutivo, según la cual, la determinación de la sanción por sí sola o de su quantum, no sólo puede ser revisada por la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que dichos tribunales tienen dentro de su competencia, la posibilidad de sustituir tal sanción por otra de un quantum distinto, según sea el caso.

En el caso particular de Venezuela, el principio de proporcionalidad se encuentra consagrado de manera general en el artículo 12³⁰ de la LOPA y en

²⁶ El artículo 70 de la LOPA señala: “Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes. La interrupción y suspensión de los plazos de prescripción se rigen por el Código Civil”.

²⁷ Véase G.O. N° 2.818 Extraordinario del 01-07-1981.

²⁸ A modo meramente enunciativo, podemos encontrar los artículos 55 y 56 del Código Orgánico Tributario (G.O. N° 6.507 Extraordinario del 29-01-2020); el artículo 179 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora (G.O. N° 6.220 Extraordinario del 15-03-2016), el artículo 116 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Mercado de Valores (G.O. N° 6.211 Extraordinario del 30-12-2015); el artículo 46 de la Ley Antimonopolio (G.O. N° 40.549 del 26-11-2014), entre otros.

²⁹ Santamaría Pastor: ob. cit., p. 392.

³⁰ El artículo 12 de la LOPA señala: “Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o

el artículo 10³¹ de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)³², y cuya inobservancia implicaría una violación a los derechos constitucionales del particular.

Ahora bien, es preciso recordar que, en el ámbito administrativo, la Ley le otorga a la Administración Pública un cierto margen de apreciación en la determinación y aplicación de las sanciones administrativas (v.g. multa que oscile entre 500 y 1.000 unidades tributarias) mediante el cual se manifiesta el principio de proporcionalidad en la actividad administrativa sancionatoria. El referido principio sirve así para que, en esa apreciación que la Administración hace al aplicar las sanciones, ésta imponga sanciones que sean adecuadas, idóneas y razonables con relación a las conductas realizadas por los particulares.

En similar sentido, se ha pronunciado la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia sobre el principio de proporcionalidad, en los siguientes términos:

La disposición *supra* reproducida consagra el principio de la proporcionalidad, conforme al cual las medidas adoptadas por los órganos y entes de la Administración Pública deben adecuarse tanto al supuesto de hecho de la norma que sirve de base legal a la voluntad por aquellos manifestada, como a los fines de la misma y, en general, de la competencia ejercida, y cobra especial relevancia en el ejercicio del poder sancionatorio de la Administración.

Como se señaló anteriormente, en virtud de dicho principio, la sanción debe ser adecuada, idónea, necesaria y razonable. Ello significa que:

- a) Debe existir congruencia entre la sanción y la falta cometida, y entre el medio (el castigo impuesto) y el fin de la norma que le sirve de sustento, lo que exige, a su vez, una correcta interpretación de la ley aplicable.
- b) El poder represivo del Estado debe ejercerse con el objeto de garantizar que al particular le resulte menos provechoso infringir la ley que acatarla, sin que por intermedio del mecanismo sancionatorio empleado se desborden los límites de la norma representados por la consecuencia jurídica en esta contemplada y la finalidad que la misma persigue.

providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia”.

³¹ El artículo 10 de la LOAP dispone: “La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales”.

³² Véase G.O. N° 6.147 Extraordinario del 17-11-2014.

c) En el ejercicio de la aludida potestad, la Administración debe estar en capacidad de justificar la solución adoptada en el caso concreto.

Por ello, cuando la Ley deja al criterio de la Administración la imposición de una pena contemplada entre dos límites, el poder discrecional de aquella (condicionado siempre por el principio de legalidad), implica que la sanción podrá ser establecida dentro de un rango más o menos amplio. No obstante, el órgano o ente competente deberá: *i)* partir siempre del término medio de la pena, *ii)* analizar la existencia de circunstancias y/o agravantes y, *iii)* acreditar en el supuesto específico la verificación de dichas circunstancias, a efectos de justificar la ponderación que ha llevado a cabo de la conducta típica, los elementos subjetivos relacionados con su comisión y los efectos de esta última. (*Vid.* Sentencia de esta Sala número 54 del 22 de enero de 2014)³³. (Cursivas de la Sala).

De lo anteriormente transcrito, se evidencia como el principio de proporcionalidad supone un límite al ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria pues exige que las sanciones administrativas guarden la debida adecuación y congruencia con la gravedad de las infracciones cometidas, tomándose en cuenta factores como las circunstancias tanto atenuantes como agravantes, según sea el caso.

E. Principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad es un principio originario del Derecho Penal que supone un juicio de reproche sobre una persona como consecuencia de una conducta o hecho antijurídico que ésta haya realizado o en el cual haya tenido alguna participación. Se requiere entonces de la existencia de una persona a quién pueda serle atribuida la realización de la conducta tipificada como infracción administrativa y que, consecuentemente, genera la imposición de la sanción correspondiente³⁴. No obstante, el principio de culpabilidad impide a la Administración sancionar objetivamente al administrado, es decir, solo está habilitada para sancionarlo por las infracciones administrativas en las que aquel haya actuado de forma culposa.

En este sentido, el catedrático SANTAMARÍA PASTOR³⁵ señala que el principio de culpabilidad se compone de tres elementos, a saber: *(i)* la responsabilidad, la cual supone que el particular sea el autor de la conducta tipificada como infracción administrativa; *(ii)* la imputabilidad, que implica que ese particular tenga capacidad suficiente de obrar para ser imputado por la infracción, esto es, que no medien en éste, circunstancias que puedan

³³ Sentencia N° 74 del 21-02-2019 (caso: *Proseguros, S.A. contra Ministerio del Poder Popular para el Comercio*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/303892-00074-21219-2019-2014-0848.HTML>

³⁴ Sosa Gómez: ob. cit., p. 257.

³⁵ Santamaría Pastor: ob. cit., p. 389.

excluir su imputabilidad, y; (iii) la voluntariedad, la cual supone que el particular haya estado consciente de su conducta, es decir, que haya cometido el hecho libre y voluntariamente, sin injerencias ni influencias externas.

F. Principio de *non bis in ídem*

Otro principio originario del Derecho Penal, pero extensible al Derecho Administrativo Sancionador es el principio "*non bis in ídem*". Dicho principio se encuentra inmerso dentro del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas y, en consecuencia, se encuentra consagrado también en el artículo 49, numeral 7 de la CRBV, el cual señala que "*ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente*".

En el Derecho Administrativo Sancionador, el principio *non bis in ídem* se traduce en la prohibición de ser sancionado administrativamente dos veces por un mismo hecho. Para algún sector de la doctrina, el referido principio comporta una relación de triple identidad (sujeto, hecho y fundamento)³⁶. En el mismo sentido, se ha pronunciado la jurisprudencia nacional al señalar lo siguiente:

A fin de resolver el anterior planteamiento la Sala considera necesario reiterar una vez más que el principio invocado constituye una garantía esencial del derecho al debido proceso que, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución resulta aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, y a su vez se configura como un derecho fundamental del sancionado junto a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones.

Dicha garantía consagrada en el numeral 7 de la citada disposición, según la cual "*ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente*", se considera vulnerada cuando una persona es sometida dos veces a juicio, existiendo identidad en el supuesto de hecho y en el bien jurídico protegido por las normas cuya aplicación se pretenda.

Igualmente, se ha indicado que no puede la Administración ejercer dos o más veces su potestad sancionadora cuando exista identidad de sujetos y de supuesto de hecho en el bien jurídico protegido por las normas cuya aplicación se pretenda. De manera que el principio constitucional *non bis in ídem*, implica una prohibición por parte del Constituyente a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, que en el ámbito de las actuaciones administrativas se traduce en no ser investigado –y sancionado– administrativamente en más de una oportunidad por los mismos hechos en virtud de los cuales se juzgó: **al mismo sujeto, por los**

³⁶ *Ibidem*, p. 394.

idénticos hechos y con igual fundamento jurídico. (Vid. sentencia de esta Sala Nro. 911 del 31 de julio de 2013)³⁷. (Cursivas y resaltado de la Sala).

Por el contrario, otro sector considera que la mencionada prohibición no sólo impide la imposición de dos o más sanciones administrativas, sino también de una sanción administrativa y una sanción penal³⁸. Lo cierto es que, en Venezuela existen varias leyes administrativas especiales que establecen ciertas conductas como infracciones administrativas y, diversas leyes penales que prevén esas mismas conductas como delitos.

G. Principio de presunción de inocencia

Finalmente –y no menos importante– encontramos el principio de la presunción de inocencia como otro límite al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. El referido principio forma parte del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas y se encuentra expresamente reconocido en el artículo 49, numeral 2 del texto constitucional, según el cual, “El debido proceso aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia: (...) 2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario”.

Así las cosas, la aplicación del principio de presunción de inocencia no sólo se limita al ámbito judicial, sino que también debe ser aplicado en todos los procedimientos administrativos por mandato constitucional incluidos, claro está, los de naturaleza sancionatoria. Se exige, pues, que la Administración no declare al particular responsable administrativamente, salvo que se demuestre lo contrario, por lo que el referido principio comporta una presunción *iuris tantum*, es decir, una presunción que admite prueba en contrario.

Desde el punto de vista procesal, ello implica que, en los procedimientos sancionatorios, la Administración Pública tiene la carga de probar la culpabilidad del particular por la comisión del ilícito administrativo, pues, se presume la inocencia de aquel. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

Como puede observarse derecho a la presunción de inocencia, abarca tanto lo relativo a la prueba y a la carga probatoria, como lo concerniente al tratamiento general dirigido al sujeto investigado a lo largo del procedimiento. En virtud de ello, la carga de la prueba sobre los hechos constitutivos de las pretensiones

³⁷ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 1107 del 01-11-2018 (caso: *Nestlé Venezuela, S.A. contra Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/302109-01107-11118-2018-2015-0254.HTML>

³⁸ Parejo Alfonso: ob. cit., p. 181.

sancionadoras de la Administración recae sobre esta, y sólo puede entenderse como prueba la practicada durante un procedimiento, bajo la intermediación del órgano decisor y la observancia del principio de contradicción. De manera que la violación al aludido derecho se produciría cuando del acto de que se trate se desprenda una conducta que juzgue o precalifique como “culpable” al investigado, sin que tal conclusión haya sido precedida del debido procedimiento, en el cual se le permita al particular la oportunidad de desvirtuar los hechos imputados³⁹.

Con base en lo anterior, en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria, la carga de la prueba queda en cabeza de la Administración, o dicho de otro modo, es ésta quien “está obligada a probar los hechos que van a dar origen al acto que se va a dictar, es decir, a la imposición de la sanción”⁴⁰; de allí se deriva la estrecha relación que tiene la presunción de inocencia con el principio de culpabilidad antes referido.

II. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY DE AERONÁUTICA CIVIL

De conformidad con lo previsto en el artículo 117 de la LAC, en concordancia con lo establecido en el artículo 7.15 de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (LINAC)⁴¹, el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria en el sector de la aviación civil corresponde al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC)⁴², instituto autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la Hacienda Pública Nacional, y adscrito al “ministerio cuya competencia le corresponde la regulación, formulación y seguimiento de políticas, planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de transporte aéreo” que, actualmente, sería el Ministerio del Poder Popular para Transporte y Obras Públicas⁴³.

Ahora bien, la facultad sancionatoria del referido Instituto se reafirma con lo previsto en el artículo 118 de la LAC al señalarse que la autoridad aeronáutica “establecerá la responsabilidad administrativa originada por las

³⁹ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 713 del 14-11-2019 (caso: *Alimentos Polar Comercial, C.A. contra Ministerio del Poder Popular para la Alimentación*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/308104-00713-141119-2019-2017-0056.HTML>

⁴⁰ Allan R. Brewer-Carías: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1997, p. 314.

⁴¹ G.O. N° 38.333 del 12-12-2005.

⁴² Sobre el referido Instituto véase, en general, Gabriel Sira Santana: “Apuntes sobre la Administración Pública Aeronáutica”. *Anuario de Derecho Aeronáutico*. Centro para la Integración y el Derecho Público. Caracas, 2017, pp. 31-50.

⁴³ Véase G.O. N° 40.822 del 07-01-2016.

infracciones previstas en esta Ley, incluso cuando se causen daños a personas y bienes, a la República, a los Estados o a los Municipios”. Así, el INAC se encuentra facultado para imponer sanciones administrativas tanto a los funcionarios como a los particulares –sean estos últimos personas naturales o jurídicas– cuando incurran en infracciones administrativas previstas en la LAC o en el resto de la normativa que regula las actividades de aeronáutica civil en el país.

Por lo que respecta a las sanciones administrativas específicas establecidas en la LAC, se debe precisar como punto previo que, como ha señalado la jurisprudencia nacional⁴⁴, éstas integran un sistema de responsabilidad distinto a los sistemas de responsabilidad civil y penal que establece la misma Ley, de allí que resulte necesario abordarlo de forma particularizada. Aun cuando dicha Ley no realice esquematización alguna, creemos que, por razones de orden, las sanciones administrativas en materia aeronáutica pueden agruparse en la clásica división que se suele contemplar en materia penal y que se ha pretendido traer al Derecho Administrativo Sancionador, esta es, la clasificación entre sanciones principales y accesorias.

En términos generales, las sanciones principales son aquellas que generan el mayor agravio, mientras que las accesorias, a decir del profesor PEÑA SOLÍS, “o resultan una consecuencia de las primeras o sencillamente las agravan”⁴⁵. En materia aeronáutica, entre las sanciones principales previstas en la LAC se encuentran: (i) las multas y (ii) la suspensión o revocación de permisos, licencias o concesiones. Por su parte, entre las sanciones administrativas accesorias en este ámbito se establecen (i) la inhabilitación por revocatoria y (ii) la amonestación pública.

Precisado lo anterior, refirámonos con más detalle a los diversos tipos de sanciones administrativas previstas en la referida Ley.

1. Las sanciones principales

A. Las multas

La multa constituye la sanción pecuniaria por excelencia y se traduce en una afectación del patrimonio del sujeto infractor⁴⁶, por cuanto implica la obligación de pago de una determinada cantidad de dinero por parte de éste

⁴⁴ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 138 del 11-02-2016 (caso: *Trans American Airlines, S.A. – TACA-PERÚ contra Instituto Nacional de Aeronáutica Civil*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/184868-00138-11216-2016-2012-0912.html>

⁴⁵ Peña Solís: *La ob. cit.*, p. 298.

⁴⁶ *Ibidem*, p 281.

a la Administración Pública como consecuencia de la infracción cometida⁴⁷. Es necesario destacar que las leyes administrativas venezolanas suelen establecer escalas para las cuantías de las multas (una máxima y una mínima) y que, además, la referida sanción puede tener carácter principal o accesorio. No obstante, como se verá, la LAC no deja un margen de discrecionalidad a la Administración, “dado que no estableció un límite inferior y superior dentro del cual aplicar, según las circunstancias del caso concreto, la multa”⁴⁸, y únicamente se prevé la referida sanción con carácter de sanción principal.

En tal sentido, la LAC vigente distingue las multas dependiendo de la gravedad de la infracción administrativa y del sujeto infractor. Por un lado, se establecen multas respecto a sujetos específicos, tales como (i) los explotadores de aeronaves civiles; (ii) los explotadores del servicio de transporte aéreo; (iii) los comandantes de aeronaves; (iv) los explotadores de aeródromos o aeropuertos, y; (v) las organizaciones de mantenimiento aeronáutico, las cuales varían en cuanto a su quantum. Por el otro, se prevén multas para los particulares en general, sean personas naturales y jurídicas y que, a su vez, también difieren en cuanto a su quantum dependiendo de la conducta desplegada por éstos. Veamos pues cada una de éstas por separado.

a. **Multas a los explotadores de aeronaves civiles**

El artículo 125 de la LAC tipifica las multas a los llamados explotadores de aeronaves civiles que, según la Regulación Aeronáutica Venezolana (RAV) N° 1 emanada del INAC⁴⁹ es “toda persona, organismo o empresa pública o privada, que se dedica, o propone dedicarse, a la explotación de aeronaves”. Ahora bien, el mencionado artículo 125 prevé tres tipos de multas que van desde las mil unidades tributarias, pasando por las dos mil quinientas unidades tributarias hasta llegar a las cinco mil unidades tributarias, siendo éstas últimas las de mayor cuantía para los casos en que los explotadores de aeronaves civiles incurran en infracciones administrativas.

Así, el quantum de la multa será de mil unidades tributarias en caso de que los explotadores de aeronaves civiles hayan omitido (i) realizar la inscripción en el Registro Aéreo Nacional de los actos y documentos ordenados legalmente; (ii) informar al INAC de los incidentes ocurridos a las

⁴⁷ Santamaría Pastor: ob. cit., p. 409.

⁴⁸ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 952 del 28-09-2016 (caso: *American Airlines, Inc. contra Instituto Nacional de Aeronáutica Civil*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/septiembre/190472-00952-28916-2016-2011-1080.HTML>

⁴⁹ Providencia Administrativa N° PRE-CJU-175-08 del 24-11-2008, publicada en la G.O. N° 5.898 Extraordinario del 11-12-2008.

aeronaves objeto de la explotación; o *(iii)* suministrar documentos o información requerida por el INAC.

Por otro lado, serán por una cantidad de dos mil quinientas unidades tributarias cuando los referidos explotadores de aeronaves civiles *(i)* incumplan con los períodos de servicio de vuelo, descanso y tiempo de vuelo de la tripulación, excediéndose del máximo establecido legalmente; *(ii)* impartan instrucciones ilegales al personal de a bordo; *(iii)* efectúen trabajos aéreos sin los certificados y permisos correspondientes otorgados por el INAC; *(iv)* transporten mercancías peligrosas en contravención a las normas técnicas y sin los correspondientes permisos legalmente requeridos; *(v)* permitan que su personal y equipos impidan u obstaculicen la operación de las aeronaves en las áreas de movimiento de los aeródromos y aeropuertos; *(vi)* hagan uso de los aeródromos o aeropuertos no autorizados, salvo en aquellos casos y condiciones en que esté expresamente permitido por las normas que dicte el INAC o, por causa de fuerza mayor; *(vii)* impidan el ejercicio de las funciones a los Inspectores de Seguridad Aeronáutica, en las instalaciones o aeronaves; *(viii)* operen la aeronave en una actividad aérea distinta a aquella para la cual fue certificada y autorizada; *(ix)* operen la aeronave con tripulantes sin licencias o permisos correspondientes vigentes; *(x)* operen la aeronave sin los instrumentos de seguridad y equipos de auxilio técnicamente exigidos; *(xii)* se nieguen a participar en las operaciones aéreas de búsqueda, asistencia y salvamento, conforme a lo previsto legalmente; *(xii)* operen la aeronave excediéndose de sus capacidades técnicas; *(xiii)* incumplan los programas de mantenimiento de las aeronaves aprobados por el INAC, u; *(xiv)* omitan notificar al INAC de los accidentes de las aeronaves objeto de su explotación.

Finalmente, la multa será de cinco mil unidades tributarias cuando los explotadores de aeronaves hayan *(i)* operado las mismas sin certificado de aeronavegabilidad vigente o sin certificado de matrícula u; *(ii)* operado dichas aeronaves sin marca de nacionalidad o matrícula, o con éstos alterados; *(iii)* suministrado datos falsos o inexactos al INAC; *(iv)* falsificado, ocultado, destruido o alterado los registros de la aeronave; *(v)* descatado las órdenes impartidas por el INAC o por el personal prestador de los servicios de protección al vuelo; *(vi)* operado la aeronave a falta de pólizas de seguro y garantías obligatorias; *(vii)* transportado armas, explosivos, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, sin cumplir con las normas técnicas dictadas por el INAC, además de las autorizaciones legalmente requeridas; *(viii)* incumplido las capacidades de peso y balance de la aeronave; *(ix)* abandonado al pasajero en lugar distinto del aeródromo o aeropuerto de destino e; *(x)* incumplido con las normas sobre protección de los derechos de personas discapacitadas o de necesidades especiales.

b. Multas a los explotadores del servicio de transporte aéreo

El artículo 126 de la LAC prevé las multas a los explotadores del servicio de transporte aéreo o explotadores aéreos que, de conformidad con la RAV N° 1 son toda “persona, organismo o empresa que se dedica a, o propone dedicarse, a la explotación de aeronaves”. El referido artículo señala expresamente que “los explotadores del servicio de transporte aéreo, además de las sanciones establecidas en el artículo anterior, serán sancionados con multa” de mil unidades tributarias o dos mil unidades tributarias dependiendo de la gravedad de la infracción.

A diferencia del artículo anterior, en este caso se establecen multas por dos cantidades determinadas dependiendo, claro está, de la gravedad de la infracción cometida. Igualmente, resulta curioso que el mencionado artículo de la LAC utilice la frase “además de las sanciones establecidas en el artículo anterior”, pues, pareciera indicar que los explotadores de aeronaves civiles y los explotadores de servicios de transporte aéreo constituyen lo mismo. Incluso, puede verse cierta similitud en la definición brindada por la RAV N° 1 para ambas figuras, por lo que, resulta inútil la previsión y el tratamiento del referido texto legal en disposiciones separadas.

Ahora bien, los explotadores de servicio de transporte aéreo serán sancionados con multa de mil unidades tributarias cuando: *(i)* incumplan los itinerarios, las frecuencias y los horarios de vuelos autorizados por el INAC; *(ii)* omitan notificar previamente al INAC de las tarifas de sus servicios; *(iii)* omitan publicar las condiciones generales de transporte aéreo en la prensa de circulación nacional y áreas designadas, de acuerdo con las condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad, confort, puntualidad, asistencia al usuario y otras que establezca el INAC; *(iv)* omitan publicar en la prensa de circulación nacional las condiciones de las promociones de sus servicios; *(v)* incumplan las normas sobre asistencia e indemnización a los pasajeros, por concepto de demora o cancelación injustificada de vuelos, sin menoscabo de las responsabilidades contractuales a que hubiere lugar; *(vi)* ofrezcan al público por cualquier medio, servicios de transporte aéreo distintos a los aprobados por el INAC; *(vii)* nieguen sin justificación alguna el embarque del pasajero o su equipaje, y; *(viii)* transporten pasajeros, carga o correo sin contar con la documentación exigida en el lugar de destino o, dejarlos abandonados en tal destino debido al incumplimiento de estos requisitos.

Por otro lado, serán sancionados con multa de dos mil quinientas unidades tributarias cuando: *(i)* impartan instrucciones al personal de a bordo que implique violación de la LAC o de la normativa técnica; *(ii)* nieguen sin justificación alguna prestar el servicio público de transporte aéreo; *(iii)* omitan

notificar previamente al INAC acerca de la interrupción total o parcial de sus servicios de transporte aéreo; *(iv)* incumplan con las Condiciones Generales del Transporte establecidas y publicadas por el INAC, e; *(v)* incumplan con la normativa que regula la modalidad de acuerdos de código compartido u otras modalidades de alianzas de transporte aéreo.

c. **Multas a los comandantes de aeronaves**

El artículo 127 de la LAC contempla una multa de mil unidades tributarias a ser impuesta a los comandantes de aeronaves cuando incurran en alguno de los supuestos previstos legalmente. El comandante de aeronaves es, a tenor del artículo 41 de la referida Ley, “el piloto al mando designado por el explotador, de quien será su representante”, constituye “la máxima autoridad a bordo de los pasajeros, tripulación, equipaje, carga y correo” y, en definitiva, es el “encargado de la dirección de la aeronave y principal responsable de su conducción segura”. Ahora bien, el referido artículo enumera veintiséis infracciones administrativas, siendo la disposición con más supuestos de hecho para una única multa.

En este sentido, los comandantes de aeronaves serán multados por la cantidad referida cuando *(i)* permitan “el uso de aparatos de aerofotografía, cinematografía, aerotopografía y otros que posibiliten el levantamiento de información relativo a seguridad de Estado, a bordo de una aeronave en vuelo, sin la debida autorización de la autoridad competente”; *(ii)* tripulen o comanden aeronaves sin tener consigo la documentación exigida por el INAC; *(iii)* transporten cadáveres y órganos humanos sin la autorización requerida; *(iv)* aterricen sin causa justificada en aeródromos o aeropuertos distintos a los indicados por el INAC; *(v)* despeguen sin los documentos de a bordo vigentes o, sin que la aeronave ostente las marcas de la nacionalidad y matrícula; *(vi)* despeguen o inicien vuelos cuando la aeronave no esté en capacidad de navegar; *(vii)* ejecuten vuelos de demostración, acrobáticos, de pruebas técnicas o de instrucción sin contar con la debida autorización de la autoridad competente; *(viii)* omiten informar al INAC de los accidentes o incidentes de aviación en los que hayan sido parte; *(ix)* dejen a los pasajeros, los miembros de la tripulación, la carga, el correo o similares en un lugar distinto del aeródromo o aeropuerto de destino; *(x)* inicien vuelo en aeronave excediéndose del máximo previsto para los períodos de servicio, tiempo de vuelo y período de descanso de la tripulación; *(xi)* ordene al personal de a bordo cualquier acto que implique violación de la LAC; *(xii)* transporte armas, explosivos, mercancías peligrosas o prohibidas, incumpliendo las normas y permisos de la autoridad competente; *(xiii)* suministren información falsa o inexacta, o se abstengan o nieguen a suministrar documentos o información requerida por el INAC; *(xiv)* alteren los datos contenidos en la bitácora o los

registros de la aeronave; *(xv)* impidan u obstaculicen la circulación aérea; *(xvi)* hagan uso de los aeródromos o aeropuertos no autorizados o, no cumplan las aerovías designadas por el INAC; *(xvii)* operen una aeronave excediéndose de sus capacidades técnicas; *(xviii)* alteren el plan de vuelo sin autorización; *(xix)* impidan el acceso o la inspección por parte del INAC de las aeronaves que tripulan, cuando éstos actúen en ejercicio de sus funciones; *(xx)* incumplan las órdenes impartidas por los Inspectores de Seguridad Aeronáutica o por el personal que preste los servicios de control de tránsito aéreo; *(xxi)* vuelen con el certificado médico o licencia vencida; *(xxii)* arrojen o permitan que se lancen objetos o lastre desde la aeronave que comanda mientras se encuentra en vuelo; *(xxiii)* operen una aeronave a riesgo de la seguridad operacional; *(xxiv)* descaten las normas de circulación aérea previstas legalmente; *(xxv)* incumplan las normas destinadas a garantizar el ejercicio pleno y autónomo de los derechos de las personas discapacitadas o de necesidades especiales, y; *(xxvi)* realicen cualquier otra actividad distinta a las anteriores que contravenga normas de la seguridad de la aviación.

d. Multas a los explotadores de aeródromos o aeropuertos

Por su parte, el artículo 128 de la LAC contempla las multas a los explotadores de aeródromos o aeropuertos civiles los cuales son definidos por la RAV N° 1 como “toda persona, organismo o empresa, pública o privada, que posee un certificado para explotar un aeródromo debidamente otorgado por la Autoridad Aeronáutica”. La referida disposición legal establece diez supuestos que darían lugar a la imposición de la multa, cuya cantidad es de novecientas unidades tributarias; siendo así la multa de más baja cuantía establecida en la LAC.

Así, los explotadores de aeródromos o aeropuertos civiles serán sancionados con la referida multa cuando *(i)* incumplan con las normas de conservación y mantenimiento dictadas por el INAC, según su clasificación; *(ii)* impidan el aterrizaje de aeronaves que se encuentren en operaciones de búsqueda, asistencia, salvamento, en situaciones de emergencia o a las de Estado; *(iii)* nieguen la utilización o el acceso a sus instalaciones; *(iv)* permitan la realización de actividades que puedan causar riesgo a las operaciones; *(v)* no informen oportunamente al INAC sobre hechos o circunstancias que pudiesen afectar la seguridad aérea o la prestación del servicio; *(vi)* incumplan las normas que dicte el INAC, así como las condiciones establecidas en su Certificado de Operador; *(vii)* operen sin el correspondiente Certificado de Explotador; *(viii)* impidan al personal del INAC acceder o inspeccionar sus instalaciones, cuando éstos actúen en ejercicio de sus funciones; *(ix)* utilicen la infraestructura aeroportuaria para actividades incompatibles con los servicios prestados o, que pudiesen causar un riesgo a la seguridad operacional, e; *(x)*

incumplan las normas destinadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas discapacitadas o de necesidades especiales.

e. Multas a industrias y organizaciones de mantenimiento aeronáutico

El artículo 129 de la LAC vigente establece una multa de mil quinientas unidades tributarias a ser impuesta sobre aquellos propietarios de industrias y organizaciones de mantenimiento aeronáutico (OMA) que incurran en las infracciones administrativas legalmente tipificadas. Las OMA son definidas por la RAV N° 1 como los organismos de mantenimiento reconocidos por el INAC, “para efectuar cualquiera de las acciones de mantenimiento u otras inspecciones requeridas, mantenimiento preventivo, reconstrucción o alteraciones de aeronaves o partes de las mismas, que actúa bajo la supervisión reconocida por la autoridad aeronáutica”.

Entre tales infracciones, se encuentran cuando los referidos sujetos se (i) abstengan de llevar los registros de los trabajos efectuados u omitan preservarlos, de conformidad con lo ordenado por el INAC; (ii) abstengan de llevar y mantener un adecuado sistema de inspección en los trabajos que realicen; (iii) incumplan con los procedimientos previstos en sus Manuales de Procedimientos de Inspección y Trabajo Técnico Aeronáutico aprobados por el INAC; (iv) ejecuten trabajos de mantenimiento de aeronaves haciendo uso de materiales que no cumplan con las especificaciones técnicas y se fundamenten en documentación técnica desactualizada o no pertinente; (v) asientan trabajos en bitácora o libros de mantenimiento sin haberlos ejecutado, e; (vi) impidan acceder al INAC a inspeccionar sus instalaciones, cuando actúen en ejercicio de sus funciones y de conformidad con lo previsto en la normativa técnica.

f. Otras multas

La LAC vigente establece un catálogo aparte de multas sobre personas que no necesariamente forman parte de alguna organización que opera en el sector aeronáutico. En otras palabras, el artículo 130 de la LAC prevé las multas que serán impuestas sobre cualquier persona natural o jurídica que incurra en las conductas tipificadas como infracciones administrativas. Al igual que ocurre en algunos artículos previos, el artículo 130 consagra multas de dos cantidades distintas que varían dependiendo de la gravedad de la conducta cometida, pero sin utilizar nuevamente escalas de cuantías.

En este sentido, señala el referido artículo que serán sancionadas las personas naturales o jurídicas con multa de setenta unidades tributarias

cuando *(i)* interfieran culposamente las comunicaciones aeronáuticas; *(ii)* omitan la señalización de las superficies que representen obstáculos, de conformidad con lo indicado por el INAC; *(iii)* omitan el pago de sus obligaciones al INAC dentro del lapso establecido, sin menoscabo de su cumplimiento, o; *(iv)* alteren los detectores de humo o cualquier otro dispositivo de seguridad.

Por otro lado, serán sancionadas con multas de mil unidades tributarias aquellas personas naturales o jurídicas que: *(i)* impidan o interfieran dolosamente las comunicaciones aeronáuticas; *(ii)* remuevan o alteren la aeronave o parte de ella, después de haber sufrido un accidente y sin la debida autorización, a menos que lo efectúen para proteger la vida humana; *(iii)* permitan el embarque o desembarque de pasajeros, carga o correo fuera de las áreas destinadas para ello y a la llegada o partida de aeronaves; *(iv)* omitan remitir los documentos requeridos por el Registrador Aeronáutico Nacional dentro del lapso establecido; *(v)* den falsa alarma a los servicios aeronáuticos; *(vi)* ordenen la detención o prohibición de despegue de una aeronave, por abuso de funciones; *(vii)* coloquen en peligro la seguridad del vuelo; *(viii)* omitan remitir la información requerida por la Junta Investigadora de Accidentes; *(ix)* agredan, intimiden o amenacen, física o verbalmente, a algún pasajero o miembro de la tripulación; *(x)* incumplan las instrucciones impartidas por el comandante de aeronave o piloto al mando; *(xi)* consuman bebidas alcohólicas o drogas, hasta un estado de intoxicación; *(xii)* utilicen aparatos electrónicos portátiles, en contravención a instrucciones de la tripulación; *(xiii)* no cuenten con los permisos requeridos legalmente por el INAC y; *(xiv)* cometan cualquier otro acto que establezca como indebido el INAC y que pueda atentar “contra la seguridad del vuelo, en los aeródromos o aeropuertos, de las personas o cosas, su propia seguridad, la moral, el buen orden, la disciplina, o que ocasione molestias a otros usuarios”.

Con base en todo lo anterior, se colige que la multa constituye la sanción principal prototípica en el ámbito aeronáutico pues la LAC dedica varias disposiciones para establecer diversas multas que difieren en cuanto a su quantum. Así mismo, reiteramos que la Ley no establece escalas de cuantías para determinar la cantidad a ser pagada por el particular con ocasión de la infracción, sino que se establece un único monto para cada tipo de infracción determinada.

B. La suspensión o revocación de licencias, concesiones o permisos

La suspensión y la revocación de permisos, licencias o similares constituyen las otras sanciones de carácter principal en materia aeronáutica,

siendo ambas sanciones muy comunes en el Derecho Administrativo. La doctrina más calificada las clasifica como sanciones de tipo interdictivo, ya que la suspensión o revocación de licencias, permisos y actos similares recae sobre la actividad del sancionado⁵⁰.

Tanto la suspensión como la revocación de permisos, licencias, concesiones o similares se traducen en la pérdida de una situación favorable de la cual era titular el administrado sancionado⁵¹, no obstante, creemos que ambas se distinguen entre sí. En efecto, la suspensión de permisos, autorizaciones y actos similares implica la pérdida parcial de derechos o de una situación favorable del administrado por un período de tiempo determinado, mientras que la revocación supone la pérdida total de derechos o de una situación favorable del particular por tiempo indefinido. En otras palabras, la Administración deja sin efecto, total o parcialmente, y de forma temporal –en el caso de la suspensión– o indefinida –en el caso de la revocación–, un acto administrativo que le resultaba favorable al presunto infractor, tales como los permisos, licencias, autorizaciones, concesiones, entre otros.

Así mismo, vale destacar que, como indica SANTAMARÍA PASTOR, estas sanciones se justifican en la medida en que, de continuarse la realización de la actividad impedida, se genere la comisión de nuevas infracciones y siempre que ello afecte el interés público⁵² ya que, de lo contrario, no serían idóneas, adecuadas o razonables.

a. **Suspensión de la licencia del piloto o comandante de aeronave**

De conformidad con el artículo 133 de la LAC, el comandante o piloto de una aeronave civil será sancionado con la suspensión de su licencia por un período de seis meses cuando éste (i) no utilice los servicios de control de tránsito aéreo; (ii) aterrice sin causa justificada en aeródromos o aeropuertos, distintos a los autorizados por la Autoridad Aeronáutica; (iii) incumpla con las instrucciones impartidas por los servicios de control de tránsito aéreo; (iv) permita a quien no sea miembro o forme parte de la tripulación de vuelo participar en la operación de la aeronave, e; (v) imparta instrucción de vuelo con pasajeros a bordo.

Adicionalmente, el referido artículo establece una agravante cuando el comandante instructor de vuelo realice o permita que se efectúe alguna de las

⁵⁰ Peña Solís: ob. cit., p. 287.

⁵¹ Parejo Alfonso: ob. cit., pp. 153-154.

⁵² Santamaría Pastor: ob. cit., p. 411.

actividades antes mencionadas, durante la instrucción. En estos casos, éste será sancionado con suspensión de hasta un año de la licencia correspondiente.

b. Revocatoria de la licencia del piloto o comandante de aeronave

El artículo 134 de la LAC prevé la sanción de revocatoria de la licencia del piloto o comandante de la aeronave. Al respecto, el mencionado artículo señala que se le revocará la licencia al piloto de una aeronave civil y, además, tendrá la prohibición de realizar el trámite para obtener una nueva licencia entre seis meses a diez años, cuando: (i) tripulen una aeronave en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alcohólicas, psicotrópicas o estupefacientes; (ii) permitan que un miembro de la tripulación realice las funciones en estado de embriaguez o bajo los efectos de las referidas sustancias; (iii) no participen, sin justificación alguna, en operaciones de búsqueda, asistencia y salvamento, cuando así lo requiera la autoridad competente; (iv) realicen vuelos acrobáticos, rasantes o de exhibición en lugares habitados, sin contar con la autorización del INAC; (v) incumplan las normas de circulación aérea que atenten contra la seguridad operacional; (vi) desacaten las normas de seguridad aeroportuarias, e; (vii) incurran en dos o más causales de suspensión de licencia.

Resulta curioso que la sanción de revocatoria de la licencia del piloto o comandante de aeronave venga acompañada de la prohibición para obtener una nueva licencia entre los seis meses a diez años siguientes a su imposición. Ante ello, debemos preguntarnos: ¿Se trata esto de una sanción accesoria a la principal de revocatoria de licencia, es decir, dos sanciones principales por un mismo hecho?; ¿O se trata de una sanción principal distinta a la revocatoria de la licencia?

En nuestra opinión, la redacción del artículo pareciera indicar que se trata de una misma sanción cuando lo cierto es que son dos sanciones distintas, por lo que, podría sostenerse que esto constituye una clara violación al principio *non bis in ídem*, toda vez que se estarían imponiéndole dos sanciones administrativas principales al piloto o comandante de la aeronave por un mismo hecho.

c. Revocatoria del permiso, concesión u otras licencias

El artículo 135 de la Ley establece la revocatoria del permiso, concesión u otras licencias a los demás sujetos distintos al piloto o comandante de aeronave. De esta forma, pareciera que el sujeto sobre el cual recae esta

sanción es cualquier persona natural o jurídica que sea titular de un permiso, una licencia o concesión administrativa en este sector (v.g. un explotador de aeródromos) y que haya incurrido en alguna de las siguientes conductas: (i) incumplir con una medida cautelar dictada por el INAC; (ii) usar o permitir de forma consciente la utilización de los elementos destinados al transporte aéreo, como medios para coadyuvar en la comisión de delitos; (iii) omitir el pago de los derechos o multas previstos legalmente; (iv) incurrir en otra causal distinta a las indicadas en el referido artículo, y que se encuentren previstas en los reglamentos dictados por el INAC, o en los instrumentos contractuales; (v) violar las disposiciones de restricciones a la circulación aérea, operación de aeronaves, obligación de aterrizar y de no lanzar objetos establecidos por las autoridades competentes, de conformidad con lo previsto legalmente; (vi) desacatar las órdenes impartidas por el INAC o del personal que preste los servicios de control y tránsito aéreo, e; (vii) incumplir las normas de seguridad dispuestas por el INAC, así como las especificadas en los manuales técnicos.

Sobre los supuestos antes señalados debemos resaltar el numeral 4, por cuanto el mismo deja abierta la posibilidad de que se establezcan otras causales de infracciones por vía reglamentaria o, incluso, en los contratos administrativos que se celebren con el INAC. A nuestro criterio, esto contraría el principio de legalidad porque, como ya se indicó más arriba, la relación entre el Reglamento y la Ley es de complementación por lo que no puede, bajo ningún supuesto, crear o establecer nuevas infracciones distintas a las señaladas por la Ley.

Adicionalmente, el referido artículo indica en su encabezado que la sanción de revocatoria del permiso, licencia u otros instrumentos similares será impuesta “sin perjuicio de las multas que corresponda aplicar de conformidad con lo previsto en esta Ley”. Esto genera serias preocupaciones ya que pareciera que se deja abierta la posibilidad de que un administrado sea sancionado dos veces por un mismo hecho, vulnerándose así nuevamente el principio *non bis in idem*.

2. Las sanciones accesorias

A. Inhabilitación por revocatoria

La primera sanción de carácter accesorio que establece la LAC vigente es la inhabilitación por revocatoria. La inhabilitación consiste, a decir de SANTAMARÍA PASTOR, en “la privación al sujeto sancionado de la capacidad

para ser titular o parte en determinadas relaciones administrativas⁵³. Se trata de otra sanción administrativa de tipo interdictivo, toda vez que también puede repercutir sobre la actividad desplegada por el particular, en este caso, sobre la prestación del servicio aeronáutico.

En efecto, el artículo 136 de la LAC vigente prevé que las personas naturales o jurídicas que hayan sido sancionadas con la revocatoria del permiso o concesión también serán sancionadas con “la inhabilitación por un período de cinco años para obtener otra, directa o indirectamente, salvo lo previsto en el artículo 134 de la presente Ley”. De esta manera, se establece la inhabilitación temporal para obtener otro permiso o concesión, como sanción accesoria a la sanción principal de revocatoria de permisos o concesiones, a la que antes aludimos, con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 134 de la LAC.

El mencionado artículo 136 señala además que el lapso de cinco años comenzará a computarse desde el momento en que el acto administrativo quede definitivamente firme.

Adicionalmente, el referido artículo precisa que, cuando la inhabilitación recaiga sobre personas jurídicas, ésta se extenderá al administrador o administradores responsables de la dirección y gestión de la misma, siempre y cuando (i) hubieren estado en funciones durante el tiempo de la infracción, (ii) hayan tenido conocimiento de la situación que generó la sanción, es decir, la revocación y; (iii) no lo hayan notificado por escrito al INAC, antes del inicio del procedimiento administrativo. Se exige entonces el cumplimiento de los tres requisitos antes mencionados de forma concurrente porque, de lo contrario, no procedería la extensión de la inhabilitación de las personas jurídicas, a sus administradores o gerentes. Así mismo, somos de la opinión, de que tal extensión ha de precisarse en el mismo acto por medio del cual se establece la sanción, de manera que, los particulares y, en especial, los administradores y responsables de la dirección y gestión de la empresa, tengan conocimiento de ello.

El artículo indica además que de no observarse las inhabilidades e incompatibilidades establecidas legalmente, las personas naturales responsables serán sancionadas con una “inhabilitación especial para participar en el capital, ser administradores o directivos de empresas de transporte aéreo, sea directa o indirectamente, por un lapso de cinco (5) años”. Ciertamente, ambas inhabilitaciones son sanciones que restringen temporalmente la libertad económica de los particulares.

⁵³ Santamaría Pastor: ob. cit., p. 412.

B. Amonestación pública

La otra sanción de carácter accesorio que prevé la LAC es la amonestación pública. En el Derecho Administrativo, esta sanción consiste en la reprensión realizada por el supervisor inmediato a un funcionario, de forma personal y pública en el lugar de trabajo, de manera que, suele tratarse de una sanción de carácter disciplinario por encontrarse el presunto infractor “incardinado a la Administración mediante una relación de supremacía especial”⁵⁴.

En el ámbito aeronáutico, la amonestación pública procede como sanción accesorio en aquellos supuestos en los que la infracción cometida haya incidido en la prestación del servicio de otro explotador de servicios aeronáuticos, de conformidad con lo previsto en el artículo 137 de la LAC.

El acto sancionatorio será publicado a costa del administrado, en dos de los diarios de mayor circulación a nivel nacional, dejándose constancia de los efectos que la conducta haya generado en la prestación de los servicios de otro explotador, de conformidad con los parámetros que establezca el INAC.

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AERONÁUTICA

El procedimiento administrativo es definido por la doctrina más calificada como: “una pluralidad de actos jurídicamente regulados a priori, que guardan entre sí una relación de coordinación o concurrencia, de modo que cada uno de ellos es presupuesto de validez de los actos posteriores –excluido el último, naturalmente– y éstos, a su vez, condición de la eficacia de los anteriores –exceptuando también, claro está, el primero de ellos–”⁵⁵.

El procedimiento administrativo constituye pues el camino o la vía formal a través del cual la Administración ejerce no solo sus potestades administrativas, sino visto de una forma más amplia, mediante el cual ejecuta la actividad administrativa⁵⁶, incluida la sancionatoria; de allí que se hable del procedimiento administrativo sancionatorio.

En este sentido, todo procedimiento administrativo constitutivo –incluido, claro está, el sancionatorio– consta de tres etapas: la etapa de iniciación o apertura, la etapa de sustanciación y la etapa de terminación o

⁵⁴ Peña Solís: ob. cit., p. 293.

⁵⁵ José Araujo-Juárez: *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Hermanos Vadell Editores. Caracas, 2007, pp. 28-29.

⁵⁶ José Ignacio Hernández G.: *Lecciones de procedimiento administrativo*. FUNEDA. Caracas, 2012, p. 64.

decisión. En materia aeronáutica, dicho procedimiento se encuentra regido, principalmente, por las disposiciones contenidas en la LAC y, subsidiariamente, por lo establecido en la LOPA, de conformidad con lo previsto en el artículo 118 de la LAC, el cual expresamente señala que “el inicio, la sustanciación y resolución de las actuaciones administrativas a que diese lugar la aplicación de esta Ley, se ajustarán a las disposiciones en ella establecidas y supletoriamente en la Ley que regule los Procedimientos Administrativos”.

Así las cosas, corresponde ahora adentrarnos en el procedimiento establecido en la LAC vigente. Para ello y a efectos prácticos, abordaremos el tema desde la perspectiva del procedimiento ordinario, esto es, tomando como referencia las tres fases que lo rigen (iniciación, sustanciación y decisión), aun cuando dicha Ley lamentablemente no realice dicha esquematización, a diferencia de lo que ocurría anteriormente.

1. Fase de iniciación o apertura del procedimiento

Siguiendo la misma línea de su antecesora⁵⁷, la LAC vigente no contiene ninguna norma que haga referencia a cómo ha de iniciarse el procedimiento administrativo sancionatorio cuando lo cierto es que éste puede abrirse de oficio o a instancia del particular, mediante denuncia. Por el contrario, la primera norma que encontramos sobre este tema es el artículo 119 que establece:

Artículo 119. Notificación. El acto de imposición de la sanción deberá contener la citación del presunto infractor para que comparezca al tercer día hábil siguiente ante la Autoridad Aeronáutica que la practicó. Si la citación personal no fuere posible, será suficiente que la boleta sea entregada en la dirección que consta en el Registro Aeronáutico Nacional, lo cual se comprobará con el recibo firmado por quien la haya recibido o en su defecto mediante acta levantada por el funcionario que practique la notificación. En este caso, el lapso para la comparecencia comenzará a correr una vez que consten en el expediente respectivo las diligencias practicadas. A la hora y fecha fijada en la boleta de citación, el presunto infractor deberá comparecer a los efectos de presentar su descargo en forma oral o escrita, o admitir la infracción imputada. Cuando en el acto de comparecencia el presunto infractor compruebe el pago de la multa, se dará por concluido el procedimiento administrativo. (Resaltado nuestro).

Del artículo citado anteriormente, se pueden extraer varias conclusiones. La primera y, quizás, la más relevante, es que la apertura del procedimiento

⁵⁷ La Ley de Aviación Civil de 2005 (G.O. N° 38.215 del 23-06-2005, reimpressa por errores materiales mediante la G.O. N° 38.226 del 12 de julio del mismo año) preveía el mismo procedimiento administrativo sancionatorio, en sus artículos 119 y siguientes.

administrativo sancionatorio en materia aeronáutica se da con la “citación” del particular para que este conozca la sanción impuesta y, en consecuencia, comparezca al tercer día hábil siguiente ante el INAC, para “presentar su descargo en forma oral o escrita, o admitir la infracción imputada”.

Se trata de un claro ejemplo de lo que la doctrina ha denominado imposición de “sanciones de plano” por parte de la Administración, esto es, sin haber ésta iniciado, sustanciado y decidido previamente el debido procedimiento administrativo en donde se le otorgase al particular una oportunidad para defenderse. De esta forma, se configura legislativamente, a decir de la profesora PESCI-FELTRI, una “grosera transgresión del derecho a la formulación de cargos previos mediante la notificación correspondiente”⁵⁸, vulnerándose así los derechos constitucionales del particular a la defensa y al debido proceso.

Además, la previsión legal de las sanciones “de plano” en el procedimiento sancionatorio aeronáutico vulnera principios esenciales de la potestad sancionatoria tales como el principio de culpabilidad y de presunción de inocencia, toda vez que se sanciona al particular, sin antes haberse investigado la situación, ni instruido el debido procedimiento administrativo.

Como consecuencia de lo anterior, la segunda conclusión a la que se deriva es que la LAC vigente nada dice sobre los requisitos del acto de apertura, ni sobre cómo ha de efectuarse el emplazamiento del particular para su notificación y consecuente comparecencia ante la Administración⁵⁹.

La tercera conclusión que se extrae del artículo antes transcrito es el uso de conceptos tanto de forma errada como confusa por el legislador nacional. Por un lado, la propia Ley establece que el artículo 119 se refiere a la “notificación”, no obstante, luego en el texto de este se utiliza erróneamente la expresión “citación”. En efecto, al igual que no se utiliza la expresión “proceso” sino “procedimiento” en el Derecho Administrativo, tampoco se hace referencia a la “citación” del particular sino a su “notificación”.

Aunado a lo anterior, precisamos que, si bien el uso de la expresión “presunto infractor” parece ser adecuado, no se le da ese tratamiento al particular afectado pues sobre éste ya recae una sanción administrativa desde el inicio del procedimiento. Sobre esta cuestión se ha pronunciado con meridiana claridad el profesor PARÉS SALAS, quien señala que:

⁵⁸ Flavia Pesci-Feltri: *Violaciones del derecho a la defensa en el procedimiento sancionatorio venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana y Centro para la Integración y el Derecho Público. Caracas, 2018, p. 116.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 111.

(...) no sólo basta referirse a él [administrado] como “presunto infractor”, sino que, además, es necesario darle tratamiento de tal. Y es allí donde la norma yerra, porque dispone que al “presunto infractor” se le impone la sanción en el propio acto de apertura y se le cita para que comparezca a presentar sus descargos o a admitir la infracción, caso último en el cual se le invita cordialmente a pagar la multa (...) Entonces, si bien pareciera tratar de cuidarse la forma o la apariencia con el empleo correcto de la expresión “presunto infractor”, en el fondo o sustancia subyace la trampa, pues de nada sirve calificar como “presunto infractor” a quien ya ha sido sancionado, porque, al final, la realidad se impone a las formas⁶⁰.

Así, a partir de la redacción del propio artículo parece reafirmarse el hecho de que, en materia aeronáutica, el procedimiento administrativo se inicia con la propia sanción, sin haberse instruido el procedimiento constitutivo previo para la emisión del acto administrativo sancionatorio. Ciertamente, solo en caso de que el particular no esté de acuerdo con la sanción impuesta es que se dará inicio e instrucción a un procedimiento administrativo pero en el que la Administración no valorará si procede o no la sanción, sino más bien, ésta tendrá que confirmar, modificar o revocar el acto sancionatorio, pues, recordemos que en cabeza del particular ya recae una sanción.

Todo lo cual se encuentra en franca violación a los principios generales en la materia y a los derechos constitucionales de los particulares en este tipo de procedimientos, en especial, los derechos a la defensa, al debido proceso y a la presunción de inocencia, y, parece ser el producto de una deficiente o, nos atrevemos a decir, totalmente inexistente técnica legislativa empleada en la elaboración de este texto legislativo.

2. Fase de sustanciación del procedimiento

La LAC vigente parece omitir cualquier referencia a la sustanciación del procedimiento administrativo sancionatorio en materia aeronáutica. En efecto, la referida Ley nada dice sobre los lapsos para la sustanciación del procedimiento, ni tampoco hace mención alguna sobre el órgano que ha de llevar a cabo dicha fase⁶¹.

La única disposición que parece hacer referencia a esta etapa es el artículo 120 de la LAC el cual señala que, seguidamente a la notificación del particular,

⁶⁰ Alfredo Parés Salas: “Dispare primero y averigüe después. De las sanciones de plano o de la perniciosa tendencia a prescindir del procedimiento administrativo constitutivo en el ámbito sancionador”. *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos. III Congreso Derecho Administrativo*, Margarita, 2011. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, p. 219.

⁶¹ Pesci-Feltri: ob. cit., p. 112.

“si en el acto de comparecencia el presunto infractor impugna la sanción impuesta, se abrirá un lapso probatorio de cinco días hábiles para la promoción y evacuación de pruebas”. Esta norma parece reforzar el hecho de que la sustanciación ocurre de forma posterior al acto sancionatorio o, dicho de otro modo, que se sanciona primero al particular y luego la Administración inicia, sustancia y decide el debido procedimiento administrativo.

Además, tal cuestión repercute directamente sobre el régimen probatorio en este procedimiento pues pareciera que inconstitucionalmente la carga de la prueba se invierte sobre el administrado, toda vez que, “ahora le corresponde al particular refutar y destruir una inconstitucional presunción de culpabilidad que, cual yugo, pesa sobre él desde el inicio mismo del procedimiento”⁶².

A nuestro criterio, esto vulnera el derecho a la presunción de inocencia del administrado, así como el principio de culpabilidad en el procedimiento sancionatorio. Como señalamos más arriba, tanto doctrina como jurisprudencia afirman que, como consecuencia del derecho a la presunción de inocencia y del principio de culpabilidad, en los procedimientos administrativos sancionatorios la carga de la prueba recae en la Administración, y no en el particular. En otras palabras, la Administración Aeronáutica y, en concreto, el INAC debe probar la culpabilidad del administrado en la comisión del ilícito administrativo, y no viceversa, por cuanto en “aquellos casos en los cuales la conducta investigada acarree la imposición de una sanción, la carga de probar los hechos corresponde exclusivamente a la Administración”⁶³.

No obstante lo anterior, según la LAC, en el procedimiento administrativo sancionatorio en materia aeronáutica se trata al administrado como culpable de facto y no de inocentes. Tal afirmación encuentra asidero con lo establecido en el artículo 119 que comentamos más arriba, ya que según la referida disposición, el procedimiento sancionatorio inicia con la notificación de la sanción al particular, sin que haya mediado el procedimiento y los principios que mencionamos al inicio de este artículo.

Es importante precisar además que la carga de probar la actuación ilícita del administrado recae sobre la Administración, independientemente de la forma en la que se ha iniciado el procedimiento administrativo sancionatorio, esto es, a instancia de parte o de oficio. Pero, lamentablemente, la jurisprudencia de forma confusa y –a nuestro criterio erróneamente– ha

⁶² Parés Salas: ob. cit., p. 214.

⁶³ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 823 del 26-07-2016 (caso: *José Ignacio Ceballos Álvarez de Lugo contra Instituto Nacional de Aeronáutica Civil*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/julio/189333-00823-27716-2016-2011-0701.HTML>

señalado que, en los procedimientos que se inician por denuncia, la carga de la prueba recae sobre los particulares⁶⁴.

En todo caso, reiteramos que en los procedimientos sancionatorios, la carga de la prueba recae sobre la Administración, lo que implica que solo probando adecuadamente los hechos, puede ésta imponer una sanción administrativa sobre un particular.

3. Fase de terminación o de decisión del procedimiento

De conformidad con lo previsto en el artículo 121 de la LAC, el INAC deberá dictar su decisión dentro de los cinco días hábiles siguientes luego del vencimiento del lapso probatorio. A través de su decisión, el INAC podrá confirmar, modificar o revocar la sanción administrativa inicialmente impuesta, debiendo tal decisión ser notificada al particular, aun cuando la Ley omite mención expresa sobre ello.

Así mismo, el artículo 122 *eiusdem* establece las distintas vías que pueden ejercer los particulares en defensa de sus derechos contra tal decisión de la Administración. En especial, la Ley reconoce la posibilidad de ejercer el recurso de reconsideración dentro de los quince días hábiles siguientes a la imposición de la sanción o, de acudir directamente a la vía contencioso-administrativa, dentro de los treinta días hábiles siguientes a dicha imposición.

En caso de ejercerse dicho recurso, la LAC vigente exige expresamente el agotamiento de la vía administrativa para que el particular pueda acudir a la vía contencioso-administrativa, no obstante, tal disposición carece de vigencia alguna pues como bien se sabe, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ)⁶⁵ se eliminó la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa para ejercer los correspondientes recursos judiciales.

En nuestra opinión, a pesar de que la LAC solo establece la posibilidad de ejercer el recurso de reconsideración, creemos que, por aplicación supletoria de la LOPA, los particulares tienen derecho a ejercer los otros tipos de recursos administrativos distintos al de reconsideración, es decir, el recurso jerárquico y el recurso de revisión, según sea el caso.

Se exige también que la decisión definitiva sea notificada al particular, en caso de falta de comparecencia por parte de éste. Aun cuando la LAC vigente

⁶⁴ Véase la nota 46 *supra*.

⁶⁵ G.O. N° 5.991 Extraordinario del 29-07-2010, reimpresa mediante la G.O. N° 39.483 del 09-08-2010.

no lo mencione, la Administración Aeronáutica podrá mediante su decisión confirmar, modificar o revocar la sanción impuesta, por aplicación supletoria de la LOPA, de allí que no puede obviarse el tema de la *reformatio in peius* o reforma peyorativa.

La *reformatio in peius* o reforma peyorativa se refiere “al resultado agravatorio que un recurrente sufre en su patrimonio jurídico, en virtud de la modificación del acto recurrido realizada por el órgano ‘*ad quem*’”⁶⁶ o, dicho de otro modo, al empeoramiento de la situación jurídica del recurrente por el órgano administrativo que decide el recurso interpuesto en contra del acto administrativo. Para varios de los comentaristas de la LOPA⁶⁷, así como la jurisprudencia del Máximo Tribunal⁶⁸, en los procedimientos de segundo grado, la Administración puede modificar o reformar el acto administrativo en perjuicio del particular recurrente, en virtud de lo previsto en los artículos 89 y 90 *eiusdem*.

Trasladando esto al ámbito aeronáutico, ello implica que la Administración Aeronáutica no sólo inicia el procedimiento sancionando de plano al particular, sino que, en caso de que éste decida recurrir tal decisión, existe la posibilidad de que el INAC cause sobre éste un mayor perjuicio con su decisión final. Todo lo cual genera serias preocupaciones en cuanto este procedimiento contemplado en la LAC porque no solo el particular no tendría posibilidad de defenderse ante la imposición de la sanción, sino que, en caso de querer hacerlo posteriormente, existe la posibilidad de que su situación se agrave aún más.

Adicionalmente, el referido artículo 121 de la LAC dispone que “en aquellas infracciones cometidas que hayan puesto en peligro la seguridad aeronáutica” el INAC podrá sin perjuicio de la multa correspondiente, “disponer que asistan los infractores con carácter de obligatoriedad a un curso de orientación en materia de educación y seguridad operacional y de la

⁶⁶ José Araujo-Juárez: *Tratado de Derecho Administrativo...*, ob. cit., p. 433.

⁶⁷ Al respecto, véanse Allan R. Brewer-Carías: *El Derecho Administrativo y la Ley...*, ob. cit., p. 337; e Hildegard Rondón de Sansó: “Estudio preliminar”. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y legislación complementaria*. Colección Textos Legislativos N° 1. 15 Edición actualizada. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, p. 120. En contraposición a este criterio, véanse José Araujo-Juárez: *Tratado de Derecho Administrativo...*, ob. cit., pp. 433-437; y Luis Fraga Pittaluga: “La prohibición de la reforma en perjuicio (non reformatio in peius) en el procedimiento administrativo sancionatorio de segundo grado”. *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*. Tomo II. Editorial Thomson Civitas. Madrid, 2003, pp. 1535-1574.

⁶⁸ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 00157 de fecha 8 de febrero de 2018 (caso: *Alimentos Polar Comercial, C.A. contra Ministerio del Poder Popular para la Alimentación*). Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/207553-00157-8218-2018-2017-0014.HTML>

aviación civil”, el cual se dictará en días no laborables con una duración máxima de treinta horas.

Esta última medida resulta bastante curiosa pues no se trata, a nuestro criterio, de una medida propiamente sancionatoria o de carácter represivo, ya que no se le impone un mal al particular. Más bien parece tener naturaleza orientadora o educativa para los infractores.

En todo caso, reiteramos que la Administración Aeronáutica siempre debe iniciar, sustanciar y decidir el debido procedimiento administrativo previo a la imposición de la sanción correspondiente, según lo señala la propia LAC en su artículo 118.

Empero, la jurisprudencia recientemente –y de manera lamentable– ha sostenido que el procedimiento administrativo contemplado en la LAC vigente no vulnera los derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso del administrado. Al respecto, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció en los términos siguientes:

Ahora bien, resulta necesario hacer mención a lo establecido en los artículos 117 y siguientes de la Ley de Aeronáutica Civil, los cuales prevén que, una vez notificada de la sanción correspondiente, la persona contra quien obre tal medida, tiene la oportunidad de comparecer al tercer (3^{er}) día hábil siguiente “a los efectos de presentar sus descargos en forma oral o escrita”, permitiendo además que el administrado presunto infractor o la administrada presunta infractora en los términos del artículo 120, pueda impugnar la sanción impuesta, caso en el cual “se abrirá” un lapso de cinco días hábiles para la promoción y evacuación de las pruebas.

Visto lo anterior, este Alto Tribunal observa que la empresa accionante, fue notificada del acto impugnado en fecha 9 de septiembre de 2005, y el 14 del mismo mes y año presentó su escrito de descargos -calificado como “recurso de reconsideración” por la accionante- contra el mencionado acto conforme lo establecido en el artículo 120 de la Ley de Aviación Civil

En este orden de ideas los artículos 120 y 121 *eiusdem*, disponen lo que sigue:

“Artículo 120.- Si en el lapso de comparecencia el presunto infractor impugna la sanción impuesta, se abrirá un lapso probatorio de cinco días hábiles para la promoción y evacuación de pruebas”.

“Artículo 121.- Vencido el lapso de pruebas, dentro de los cinco días hábiles siguientes, la Autoridad Aeronáutica dictará su decisión confirmando, modificado o revocando la sanción impuesta”.

La normativa transcrita, establece el procedimiento de sustanciación para determinar la responsabilidad por las sanciones previstas en la aludida Ley.

Ahora bien, se evidencia en autos que el 9 de septiembre de 2005 la sociedad mercantil demandante fue notificada del acto de fecha 5 del mismo mes y año; que contra dicho acto presentó el 14 de septiembre de 2005 un “recurso de reconsideración”, el cual para la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo y para esta Alzada es considerado como un escrito de descargos, lo que revela para este Máximo Tribunal que la sociedad mercantil demandante ejerció las defensas y alegatos que consideró convenientes, y por tanto no se verificó la violación al derecho a la defensa y al debido proceso invocado.

En razón de lo anterior, se declara improcedente la denuncia de transgresión al debido proceso y al derecho a la defensa. Así se declara⁶⁹. (Cursivas de la Sala).

A nuestro parecer, el precitado fallo es sumamente perjudicial para los derechos constitucionales de los administrados y merece varias consideraciones.

Primero, la Sala erróneamente legitima disposiciones legales que, como vimos, son evidentemente contrarias a la Constitución, pues, contrarían los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa y a la presunción de inocencia de los particulares en sede administrativa.

Segundo, la Sala avala la actuación ilegal y arbitraria de la Administración Aeronáutica al permitir que esta imponga sanciones de plano sobre los particulares, es decir, sin procedimiento previo.

Tercero, y como corolario de lo anterior, la Sala reitera el criterio, según el cual, se satisfacen las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa de los administrados, aun cuando el reclamo ocurra de forma posterior a la imposición de la sanción, toda vez que siendo notificados tienen la oportunidad de defenderse.

Y en cuarto y último lugar, el tratamiento como “escrito de descargos” que la Sala le da al “recurso de reconsideración” interpuesto por los accionantes refleja claramente como la Sala ignora el hecho de que el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la LAC vigente es un procedimiento, no de primer grado, sino realmente recursivo, en el cual la Administración ha de confirmar, modificar o revocar la sanción ya impuesta sobre el particular, quedando relegado a un mero mecanismo por medio del cual éste último puede manifestar su disconformidad.

En definitiva, la sentencia antes transcrita constituye un retroceso en la jurisprudencia del Máximo Tribunal, así como en la práctica de apartarse de

⁶⁹ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 165 del 10-04-2019 (caso: *Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft contra Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía – Corte Segunda*). Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/abril/304405-00165-10419-2019-2010-0139.HTML>

la letra de la LAC que, alguna vez, empezó a aplicar el INAC⁷⁰. Ciertamente, el referido fallo es un claro golpe a los derechos constitucionales de los administrados, en especial, los derechos a la defensa, a la presunción de inocencia y al debido proceso en las actuaciones administrativas.

4. Medidas cautelares

Para concluir con el procedimiento administrativo sancionatorio en materia aeronáutica, debemos mencionar la facultad del INAC para dictar medidas cautelares en el procedimiento administrativo. En efecto, el artículo 123 de la referida Ley faculta tanto al presidente del INAC como a los funcionarios “competentes en materia de seguridad operacional y de la aviación civil” para dictar mediante acto motivado “las medidas cautelares en caso de riesgo, a fin de garantizar la seguridad aeronáutica”.

Curiosamente, la LAC nada establece sobre los tipos de medidas cautelares que puede adoptar el INAC, ni tampoco hace mención alguna a los requisitos que deben cumplir las mismas, ni sobre su necesaria proporcionalidad e idoneidad para la situación que se pretende salvaguardar. Sin duda alguna, se trata de otra deficiencia en la técnica legislativa empleada al momento de la redacción de esta Ley.

En lo que se refiere al procedimiento para el trámite de medidas cautelares, el artículo 124 establece el mismo que, como se podrá apreciar, se trata de un procedimiento bastante rápido, con plazos cortos de tiempo para llevar a cabo las actuaciones.

Así, una vez acordada la medida cautelar –medida que, por lo demás, será desconocida–, el particular podrá oponerse a esta, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación. Agrega el referido artículo que, dentro de dicho lapso, “cualquier persona que tenga interés o se considere lesionado y que haya tenido conocimiento de la imposición de la medida cautelar podrá hacerse parte del procedimiento de oposición”.

Seguidamente a la formulación de la oposición, se dará apertura a una articulación probatoria de cinco días hábiles. En dicha oportunidad, las partes y los interesados podrán exponer sus alegatos y argumentos, así como promover y evacuar las pruebas que estimen pertinentes.

Dentro de los tres días hábiles siguientes al vencimiento de dicho lapso, el presidente del INAC deberá dictar la decisión correspondiente. En su

⁷⁰ Sobre el particular, véase en general Antonio Silva Aranguren: “Multa y procedimiento previo (a veces)”. *Revista de Derecho Público*. N° 129. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 251-259.

decisión, dicho funcionario podrá confirmar la medida cautelar o revocarla, cuando estime que sus efectos no encuentran justificación alguna. En todo caso, las medidas cautelares adoptadas en el marco de un procedimiento administrativo deberán cesar en sus efectos cuando se dicte la decisión que ponga fin a dicho procedimiento o, cuando transcurra el lapso establecido para la emisión de la decisión definitiva, sin que ésta se haya producido, tal y como lo ha reiterado la jurisprudencia nacional⁷¹.

CONCLUSIONES

El estudio antes realizado permite arribar a las siguientes conclusiones en cuanto al régimen administrativo sancionatorio previsto en materia aeronáutica:

(i) El sector aeronáutico se encuentra fuertemente regulado, pues, se establece una variedad de infracciones y sanciones administrativas que van desde la multa hasta la pérdida de permisos, concesiones o autorizaciones inicialmente otorgadas a favor de los particulares.

(ii) La multa constituye la sanción administrativa principal por excelencia en este ámbito, estableciéndose una única cuantía para los distintos supuestos de hecho, sin utilizar escalas de cuantías como, generalmente, suele suceder en otros ámbitos.

(iii) En lo que se refiere al principio de legalidad, debe precisarse que en algunas disposiciones la Ley remite al escalafón reglamentario para la creación y el establecimiento de nuevas infracciones, por lo que, existe una clara contravención a este principio.

(iv) En cuanto al mandato de tipificación, debe señalarse que la Ley de Aeronáutica Civil incumple con tal principio, toda vez que las infracciones previstas no son las únicas pues, la referida Ley precisa en algunos supuestos que toda actividad que se considere contraria a las normas de la seguridad de la aviación, o a las instrucciones impartidas por el INAC también serán objeto de sanción.

(v) Por lo que respecta al principio de prescripción, se puede afirmar que la mencionada Ley omite totalmente el cumplimiento de tal principio, por cuanto nada señala sobre los lapsos de prescripción administrativa, quedando

⁷¹ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político-Administrativa. Sentencia N° 1518 del 15-12-2016 (caso: *Juan Antonio Darias Montilla, C.A. v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil*), en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/diciembre/194302-01518-151216-2016-2014-1353.HTML>

los administrados sujetos indefinidamente a merced de la Administración Pública.

(vi) Sobre el principio de proporcionalidad, se evidencia que la LAC no otorga un margen de apreciación a la Administración en la imposición de las multas porque éstas solo tienen una única cuantía, sin escalas.

(vii) En lo que se refiere al principio de culpabilidad, la referida Ley establece la responsabilidad objetiva como la regla en franco desacato a la regla general, según la cual, la Administración debe demostrar la voluntariedad del presunto infractor en virtud del derecho a la defensa, la presunción de inocencia y que la Administración ha de probar la culpabilidad del particular y no éste último su inocencia.

(viii) Por lo tanto, es válido concluir que el régimen sancionatorio en su conjunto (infracciones, sanciones y procedimiento sancionatorio) previsto en la Ley de Aeronáutica Civil estudiada atenta contra el derecho a la defensa, el derecho de ser notificado de los cargos por los cuales se le investiga, la presunción de inocencia, así como los principios de legalidad, de tipicidad, de *non bis in ídem* y de prescripción, antes referidos.

APROXIMACIÓN A LOS DESECHOS ESPACIALES

Miguel Ángel Marcano Guevara¹

Resumen: *La colaboración pretende dilucidar qué comprenden los desechos espaciales y la problemática que gira en torno a ellos, así como definir el régimen jurídico aplicable y aportar una posible solución que procure la disminución de sus consecuencias negativas.*

Palabras clave: *Desechos Espaciales – Basura – Residuos – Derecho Espacial.*

SUMARIO. Introducción. I. Definición y naturaleza jurídica. II. Problemática de los desechos espaciales. III. Responsabilidades y soluciones. Conclusión.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los desechos espaciales, en virtud de su cantidad y sus diversas dimensiones, constituyen una problemática de carácter mundial en donde los actores privados, los Estados y los Organismos Internacionales juegan un rol fundamental al ser estos quienes desarrollan actividades de diversa índole en el espacio ultraterrestre. Aunado a lo anterior, la normativa al respecto resulta escasa frente a la magnitud del problema para la humanidad que representan los desechos espaciales.

Con el presente trabajo se pretende analizar y dilucidar qué comprenden estos desechos y los problemas que generan, haciendo alusión al ordenamiento jurídico que les resulta aplicable y aportando posibles soluciones que procuren la disminución de sus consecuencias negativas. Todo ello, en el marco del *Corpus Iuris Spatialis* vigente.

I. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA

Resultará necesario definir desechos espaciales, la extensión de su significado y desentrañar su naturaleza jurídica y en función de ello describir las consecuencias jurídicas que estos generan.

La Real Academia Española, define la palabra desecho –sustantivo– como “residuo o cosa que se desecha” y a su vez define desechos –verbo– como “Excluir o desestimar [algo o a alguien]” y “retirar [algo] del uso”.

¹ Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (2016).

Así, el desecho es primigeniamente una cosa que se convierte en tal una vez que se inutiliza o pierde su objetivo respecto a su uso. Luego la palabra espacial va a ser el adjetivo o calificativo del sustantivo desecho.

El compendio de normas que conforman el *Corpus Iuris Spatialis*² vigente en la actualidad no define a los desechos espaciales propiamente aunque propone las directrices para la reducción de los mismos.

Por su parte, las Directrices para la reducción de desechos espaciales de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, que constituye una normativa de carácter no vinculante para los Estados a la luz del derecho internacional, prevén como texto de recomendación u orientación el siguiente en relación los desechos que estos son "todos los objetos artificiales, incluidos sus fragmentos y los elementos de esos fragmentos, que están en órbita terrestre o que reingresan a la atmósfera y que no son funcionales"³.

A su vez, la Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (en adelante COPUOS, por sus siglas en inglés⁴), define a los desechos espaciales como "todos los objetos artificiales, inclusive sus fragmentos y piezas, tanto si es posible la identificación de sus propietarios como si no lo es, en órbita terrestre o que reingresen en las capas densas de la atmósfera y que no son funcionales ni tienen expectativa razonable de que puedan asumir o reanudar las funciones a que se destinaban ni ninguna otra función para la que estén o puedan estar autorizados"⁵.

Por su parte, la Dra. MARÍA DE LAS MERCEDES ESQUIVEL los cataloga como basura espacial y los define como "todo objeto o parte de este, abandonado o inutilizable en la órbita de la Tierra, el espacio o en un cuerpo celeste"⁶, mientras que el Dr. CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA refiriéndose a la extensión del concepto señala que los desechos espaciales "están formados por etapas o

² Véase: Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes. Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre. Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales. Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre. Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes.

³ En <https://www.unoosa.org/documents/pdf/spacelaw/sd/COPUOS-GuidelinesS.pdf>

⁴ Committee on the Peaceful Uses of Outer Space.

⁵ Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (1996). "Informe de la Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos sobre la labor realizada en su 33º Período de Sesiones", en: https://www.unoosa.org/pdf/reports/ac105/AC105_637S.pdf

⁶ Esquivel, M. (2012). *Basura espacial: un problema jurídico de la época*, en: <https://cedaeonline.com.ar/2014/03/18/basura-espacial-un-problema-juridico-de-la-epoca>

fases de cohetes lanzadores agotados, satélites que han dejado de ser operativos, fragmentos o partes de objetos espaciales o de cohetes lanzadores, puertas y escotillas sueltas de ingenios espaciales, destornilladores y llaves inglesa dejados "caer" por los astronautas, piezas de antenas", entre otros⁷. También resulta interesante la clasificación realizada por la Dra. ELISA CELIA GONZÁLEZ FERREIRO, quien los individualiza según su procedencia en residuos fragmentados, residuos operacionales, residuos micro-particulados y cargas útiles inactivas⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, podremos definir los desechos espaciales como aquellos objetos o cosas llevadas al espacio ultraterrestre que pierden su objetivo respecto a su naturaleza funcional, que pasan a ser inutilizados o de los que, en el caso particular del espacio, se pierde por completo su control. Así, las etapas de cohetes lanzados, partes, piezas y componentes de vehículos espaciales, incluso herramientas llevadas al espacio como llaves, martillos, alicates, etc. se enmarcan en el concepto enunciado.

Bajo estas definiciones, incluso el vehículo Tesla Roadster lanzado al espacio por Space X en el vuelo inaugural del propulsor Falcon Heavy de SpaceX, puede ser considerado como desecho espacial, en virtud de encontrarse básicamente a la deriva en el espacio, pese a que expertos señalen que no represente un riesgo en términos generales ya que su definición no estriba en lo riesgoso que sean⁹.

⁷ Gutiérrez, C. (1997). *Los grandes retos del derecho del espacio ultraterrestre*, en: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/download/28535/24567>

⁸ González, E. (2012). *La Estación Internacional y los residuos espaciales*, en: <https://cedaeonline.com.ar/2015/12/09/la-estacion-internacional-y-los-residuos-espaciales> La autora agrega que los "Residuos fragmentados: se forman por la ruptura en órbita de un objeto espacial. La ruptura puede ser ocasionada por diversos motivos como por ejemplo una colisión o explosión. Las explosiones pueden ser accidentales o deliberadas, estas últimas principalmente son el resultado de programas militares para impedir la recuperación de la inteligencia militar o bien, para probar nuevas armas militares (recordemos las pruebas ASAT y la Iniciativa de Defensa Estratégica). Las explosiones accidentales normalmente vienen relacionadas con fallos en los sistemas de propulsión. Los residuos fragmentados suelen encontrarse a una altitud inferior a los 2000 kilómetros. // Residuos operacionales: son aquellos que se originan como consecuencia de una misión en el espacio en la que los miembros de las tripulaciones abandonan intencionalmente o por accidente equipos y piezas utilizadas. También son residuos operacionales las etapas de los cohetes lanzadores. // Residuos micro-particulados: se trata de partículas y gases espaciales que provienen de combustible sólido de los motores de los cohetes, de vehículos tripulados y de objetos en órbita (trozos de pintura). Otro tipo de micro-residuos son los brillos o destellos que se consideran residuos porque molestan o interfieren con los sistemas de medición óptica con base en el espacio. // Cargas útiles inactivas: procedentes de anteriores misiones espaciales, como satélites, y que su vida orbital puede continuar durante muchos años".

⁹ Refiere Darren McKnight, director técnico de *Integrity Applications* Incorporated en Chantilly, Virginia. Disponible en: <https://www.space.com/39602-falcon-heavy-tesla-not-just-space-junk.html>

En este orden de ideas, a pesar de no estar definidos expresamente en un texto normativo de carácter obligatorio para los Estados, corresponde enmarcar a los desechos espaciales en una figura jurídica concreta y determinar su naturaleza jurídica a los fines de delimitar su régimen jurídico.

Por ello, consideramos acertado afirmar que los desechos espaciales son objetos espaciales de acuerdo a la definición que efectúa el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales y el Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre¹⁰.

II. PROBLEMÁTICA DE LOS DESECHOS ESPACIALES

Los desechos espaciales pueden ser de diversas envergaduras, desde partes muy pequeñas desprendidas de los vehículos espaciales o producto de explosiones de objetos espaciales, herramientas llevadas al espacio y hasta fases desprendidas de vehículos espaciales de gran tamaño.

Desde el año 2012, se han contabilizado alrededor de 19.000 objetos de más de 10 centímetros y unos 500.000 entre uno y 10 centímetros, todos ellos procedentes de misiones espaciales anteriores a ese año¹¹ y al desplazarse por el espacio ultraterrestre sin control alguno, existe la posibilidad de colisionar con otros objetos espaciales, incluso con astronautas, y por la alta velocidad que alcanzan los objetos en el espacio y las propias condiciones físicas del mismo, pueden originar la pérdida de vidas humanas.

Otro riesgo importante lo es la colisión con satélites que cumplen funciones de telecomunicaciones ocasionando cuando menos su avería con la consecuencia de la afectación a las telecomunicaciones en la tierra. Y más grave será si un desecho espacial contiene material nuclear.

¹⁰ Según el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales y el Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, "(...) el término "objeto espacial" denotará también las partes componentes de un objeto espacial, así como el vehículo propulsor y sus partes (...)". Desde ya advertimos una falla en la definición de lo que sería un objeto espacial por definirlo usando los mismos términos "objeto espacial". Sin embargo, al señalar que las partes componentes de un objeto espacial, así como el vehículo propulsor y sus partes, consideramos que cabe en este rango la categorización de los desechos espaciales en este concepto.

¹¹ Gonzalez. Elisa. (2012) «La Estación Internacional v Los Residuos Espaciales»: "Actualmente existen en el espacio más de 19.000 objetos de más de 10 centímetros y unos 500.000 entre uno y 10 centímetros, todos ellos procedentes de misiones espaciales anteriores, bien por finalizar su vida operativa u si en orbitando, bien como resultado de colisiones, encontrándose la mayor parte en órbita baja y otros muchos también en la órbita geostacionaria. (...)" Disponible en: <https://cedaeonline.com.ar/2015/12/09/la-estacion-internacional-y-los-residuos-espaciales/>

El conflicto a presentarse también puede estar referido a su ingreso en la atmósfera dado que, en caso de no desintegrarse, podría colisionar con la superficie terrestre o con aeronaves en vuelo causando daños devastadores.

Resulta relevante destacar lo dificultoso que es determinar a quién le pertenece cada desecho espacial, teniendo en cuenta que la definición comprende incluso una tuerca, una llave inglesa, partes desprendidas de un satélite o de un vehículo espacial producto de una explosión etc., situación que conlleva a plantearse lo siguiente: si se desconoce quién debería tener el control de dicho objeto o quién es su Estado de lanzamiento ¿Quién es el responsable por los daños causados?

Resulta evidente que la existencia, proliferación y descontrol de los desechos espaciales puede importar graves perjuicios a la humanidad tanto en el espacio, para las misiones actuales, astronautas y la infraestructura espacial, como para las personas e infraestructura en la superficie terrestre.

III. RESPONSABILIDADES Y SOLUCIONES

Los desechos espaciales constituyen propiamente objetos espaciales y como tales se encuentran bajo el régimen jurídico previsto para dichos objetos en el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celeste (en lo adelante El Tratado) y el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales (en lo adelante El Convenio), como normas de obligatorio cumplimiento para los Estados Partes¹².

El Tratado prevé en su artículo VII¹³ la responsabilidad del Estado que lance o promueva el lanzamiento de un objeto al espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes y del Estado Parte en el Tratado, desde cuyo territorio o cuyas instalaciones se lance un objeto por los daños causados a otro Estado Parte o a sus personas naturales o jurídicas por dicho objeto o sus

¹² Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluida la Luna y otros cuerpos celestes. Ley Aprobatoria 17.989. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/208688/norma.htm>

¹³ **ARTÍCULO VII:** Todo Estado Parte en el Tratado que lance o promueva el lanzamiento de un objeto al espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, y todo Estado Parte en el Tratado, desde cuyo territorio o cuyas instalaciones se lance un objeto, será responsable internacionalmente de los daños causados a otro Estado Parte en el Tratado o a sus personas naturales o jurídicas por dicho objeto o sus partes componentes en la Tierra, en el espacio aéreo o en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes.

partes componentes en la Tierra, en el espacio aéreo o en el espacio ultraterrestre.

La misma norma en su artículo VIII¹⁴ señala que el Estado de Registro será quien retenga su jurisdicción y control sobre tal objeto, así como sobre todo el personal que vaya en él, mientras se encuentre en el espacio ultraterrestre o en un cuerpo celeste.

Respecto al tratamiento de los desechos espaciales cabe destacar que resultarían aplicables los principios de cooperación y comprensión internacional, el deber de asistencia mutua y la reciprocidad entre los Estados.

Por este motivo, los Estados Partes que lleven a cabo actividades de exploración y utilización del espacio ultraterrestre tendrán el deber de informar a los demás Estados partes o al Secretario General de las Naciones Unidas los fenómenos que podrían constituir un peligro para la vida o la salud de los astronautas, lo que incluye, a criterio de quien suscribe, las eventualidades respecto a los desechos espaciales de los que tengan conocimiento así como de la actualización y avances al respecto.

En este sentido, el artículo XI¹⁵ establece el deber de información respecto a la naturaleza, marcha, localización y resultados de actividades de exploración y utilización del espacio ultraterrestre.

De manera que podemos considerar que dicho Tratado, que en la actualidad son 110 sus Estados Partes¹⁶, contiene soluciones cuando menos iniciales que se desarrollaron en los posteriores Convenios.

¹⁴ **ARTÍCULO VIII:** El Estado Parte en el Tratado, en cuyo registro figura el objeto lanzado al espacio ultraterrestre, retendrá su jurisdicción y control sobre tal objeto, así como sobre todo el personal que vaya en él, mientras se encuentre en el espacio ultraterrestre o en un cuerpo celeste. El derecho de propiedad de los objetos lanzados al espacio ultraterrestre, incluso de los objetos que hayan descendido o se construyan en un cuerpo celeste, y de sus partes componentes, no sufrirá ninguna alteración mientras estén en el espacio ultraterrestre, incluso en un cuerpo celeste, ni en su retorno a la Tierra. Cuando esos objetos o esas partes componentes sean hallados fuera de los límites del Estado Parte en el Tratado en cuyo registro figuran, deberán ser devueltos a ese Estado Parte, el que deberá proporcionar los datos de identificación que se le soliciten antes de efectuarse la restitución.

¹⁵ **ARTÍCULO XI:** A fin de fomentar la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, los Estados Partes en el Tratado que desarrollan actividades en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, convienen en informar, en la mayor medida posible dentro de lo viable y factible, al Secretario General de las Naciones Unidas, así como al público y a la comunidad científica internacional, acerca de la naturaleza, marcha, localización y resultados de dichas actividades. El Secretario General de las Naciones Unidas debe estar en condiciones de difundir eficazmente tal información, inmediatamente después de recibirla.

¹⁶ Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluida la Luna y otros cuerpos celestes. Disponible en: http://disarmament.un.org/treaties/t/outer_space

En este orden de ideas, el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales¹⁷ establece entre otras cosas la normativa y principios aplicables respecto a los daños causados por objetos espaciales y el régimen de responsabilidad absoluta del Estado de lanzamiento por los daños causados por un objeto espacial suyo así como la responsabilidad mancomunada y solidaria en caso de multiplicidad de Estados de lanzamiento¹⁸.

A los fines de la resolución de conflictos, el Convenio establece dos procedimientos diferenciados¹⁹ entre sí, el primero de ellos comprende la reclamación por vía diplomática, mientras que el segundo consiste en un procedimiento de arbitraje. Se formalizarán mediante una Comisión de Reclamaciones creada especialmente para cada caso a requerimiento de las partes la cual emitirá un laudo que tendrá carácter firme y obligatorio si las

¹⁷ Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por daños causados por objetos espaciales. Ley Aprobatoria 23.335. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23571/norma.htm>

¹⁸ **ARTÍCULO II:** Un Estado de lanzamiento tendrá responsabilidad absoluta y responderá de los daños causados por un objeto espacial suyo en la superficie de la Tierra o a las aeronaves en vuelo. **ARTÍCULO IV: 1.** Cuando los daños sufridos fuera de la superficie de la Tierra por un objeto espacial de un Estado de lanzamiento, o por las personas o los bienes a bordo de ese objeto espacial, sean causados por un objeto espacial de otro Estado de lanzamiento, y cuando de ello se deriven daños para un tercer Estado o para sus personas físicas o morales, los dos primeros Estados serán mancomunada y solidariamente responsables ante ese tercer Estado, conforme se indica a continuación: **a)** Si los daños han sido causados al tercer Estado en la superficie de la Tierra o han sido causados a aeronaves en vuelo, su responsabilidad ante ese tercer Estado será absoluta; **b)** Si los daños han sido causados a un objeto espacial de un tercer Estado, o a las personas o los bienes a bordo de ese objeto espacial, fuera de la superficie de la Tierra, la responsabilidad ante ese tercer Estado se fundará en la culpa de cualquiera de los dos primeros Estados o en la culpa de las personas de que sea responsable cualquiera de ellos. **2.** En todos los casos de responsabilidad solidaria mencionados en el párrafo 1 de este artículo, la carga de la indemnización por los daños se repartirá entre los dos primeros Estados según el grado de la culpa respectiva; si no es posible determinar el grado de la culpa de cada uno de esos Estados, la carga de la indemnización se repartirá por partes iguales entre ellos. Esa repartición no afectará el derecho del tercer Estado a reclamar su indemnización total, en virtud de este convenio, a cualquiera de los Estados de lanzamiento que sean solidariamente responsables o a todos ellos.

¹⁹ **ARTÍCULO IX:** Las reclamaciones de indemnización por daños serán presentadas al Estado de lanzamiento por vía diplomática. Cuando un Estado no mantenga relaciones diplomáticas con el Estado de lanzamiento, podrá pedir a otro Estado que presente su reclamación a ese Estado de lanzamiento o que de algún otro modo represente sus intereses conforme a este convenio. También podrá presentar su reclamación por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, siempre que el Estado demandante y el Estado de lanzamiento sean ambos miembros de las Naciones Unidas. **ARTÍCULO XIV:** Si no se logra resolver una reclamación mediante negociaciones diplomáticas, conforme a lo previsto en el artículo IX, en el plazo de un año a partir de la fecha en que el Estado demandante haya notificado al Estado de lanzamiento que ha presentado la documentación relativa a su reclamación, las partes interesadas, a instancia de cualquiera de ellas, constituirán una Comisión de Reclamaciones.

partes así lo prevén o, en caso contrario, tendrá carácter de recomendación y que las partes atenderán de buena fe.

El problema surgirá cuando resulte indeterminado el Estado de Lanzamiento del objeto espacial que cause el daño, lo que concluiría en una injusticia con uno o varios damnificados por ausencia de indemnización al no haber un responsable determinado.

En la actualidad, la comunidad internacional se encuentra desarrollando diversos mecanismos para controlar y disminuir la cantidad de desechos espaciales y en consecuencia, disminuir el riesgo existente. Podríamos nombrar la propuesta de la Universidad Politécnica de Madrid²⁰ la cual consiste en la Eliminación de basura espacial con chorros de iones (*Ion Beam Shepherd for Contactless Space Debris Removal*) o bien la propuesta del Centro Espacial de Surrey de la Universidad de Surrey del Reino Unido que consiste en atrapar desechos espaciales localizados²¹. Sin embargo, siendo tan abundante y diversos los desechos espaciales estas propuestas pudiesen resultar insuficientes o tardías de cara a la gravedad de la problemática.

Por lo difícil de alcanzar una solución dada las características propias de los desechos espaciales, resultaría prudente y conveniente la creación de un Fondo Económico Internacional de Atención e Indemnización para afectados como consecuencia de daños ocasionados por Desechos Espaciales, sustentado además en los principios de cooperación internacional, el interés de la humanidad, la asistencia mutua y la reciprocidad.

Con la creación de este Fondo se procuraría una indemnización expedita respecto de los daños causados por desechos espaciales tanto en el espacio ultraterrestre como en el espacio aéreo y en la Tierra. A tales fines, los requisitos de procedencia de la indemnización deberían ser: la prueba de los daños, de que los mismos han sido causados por desechos espaciales y que el Estado de lanzamiento es indeterminado –recordemos el caso del alicate, de la llave inglesa o de partes desprendidas de un vehículo espacial producto de una explosión–.

Con esta solución se salvaguardarían los derechos de los damnificados y se ratificaría el deber de la utilización y exploración del espacio ultraterrestre en beneficio de la humanidad.

²⁰ Weblog de la Universidad Politécnica de Madrid. Eliminación de la basura espacial. <https://www.upm.es/e-politecnica/?p=725>

²¹ The Guardian. Space junk cleanup mission prepares for launch. Disponible en: <https://www.theguardian.com/science/2016/jul/04/space-junk-cleanup-mission-remove-debris-prepares-for-launch>

CONCLUSIÓN

Debemos tener en consideración que si bien no hay una normativa internacional de obligatorio cumplimiento que defina y regule el régimen jurídico aplicable propiamente a los desechos espaciales, el derecho como norma regulatoria de la conducta humana y su carácter de abstracto permite la categorización de supuestos de hecho específicos en la normativa vigente por medio de la interpretación con miras a la realización de la justicia.

En la actualidad, existe una cantidad abrumadora de desechos espaciales y con ello un alto riesgo de que causen graves daños a la humanidad y, su omisión por parte de las autoridades internacionales respecto a su regulación expresa no puede permitir la materialización de desequilibrios jurídicos, impunidades e injusticias que claramente irían en contra de los bienes jurídicos que tutela el derecho espacial.

Los desechos espaciales deben ser considerados como objetos espaciales y por lo tanto estar regulados por lo establecido en el *Corpus Iuris Spatialis* vigente, no obstante, ante la ocurrencia de alguna eventualidad relacionada con ello resultará determinante la interpretación que haga el jurisdicente en el caso en concreto respecto al régimen aplicable.

Somos de la idea que hasta tanto la ciencia provea una solución técnica a este problema, la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos y los Estados, en aplicación del principio de cooperación internacional, del desarrollo de las actividades espaciales en interés de la humanidad, del principio de asistencia mutua y de reciprocidad, deben poner en marcha la creación de un Fondo Económico Internacional de Atención e Indemnización para afectados como consecuencia de daños ocasionados por Desechos Espaciales.

RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL TRANSPORTE AÉREO DE CARGA Y EL CASO DE LAS VACUNAS DE COVID-19

Jesús Escudero Estévez¹ y Andrea Cruz Suárez²

Resumen: *La distribución de las vacunas desarrolladas para combatir el virus de COVID-19 a nivel mundial ponen de relieve la importancia de conocer los diversos regímenes de responsabilidad civil en materia de transporte aéreo de carga, según se trate de transporte aéreo internacional o de transporte aéreo doméstico dentro de la República Bolivariana de Venezuela.*

Palabras clave: *Aviación – Riesgos – Carga – Vacuna – COVID-19.*

SUMARIO. Introducción. **I.** Responsabilidad civil del transportista durante el transporte aéreo de carga. **1.** Transporte aéreo internacional. **A.** Sistema de Varsovia. **B.** Sistema de Montreal. **2.** Transporte aéreo doméstico. Régimen aplicable en la República Bolivariana de Venezuela. **II.** Consideraciones sobre el transporte aéreo de las vacunas contra la COVID-19. Consideraciones finales.

INTRODUCCIÓN

La declaratoria del COVID-19 como una pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2020 trajo consigo una carrera contra el tiempo por parte de grandes farmacéuticas alrededor del mundo con el fin de desarrollar una vacuna que resultara efectiva contra el mencionado virus.

Hasta el momento, las vacunas desarrolladas por Pfizer-BioNTech, Moderna, Johnson & Johnson / Janssen y la llamada Sputnik-V, entre otras, han comenzado a ser distribuidas y aplicadas a nivel mundial. En virtud de las características necesarias para su conservación (incluido su transporte a

¹ Abogado de la Universidad Central de Venezuela (1996). Mención *Magna Cum Laude*. Socio Director en el escritorio jurídico Torres, Plaz & Araujo y profesor de Introducción al Derecho en la Universidad Central de Venezuela.

² Abogada de la Universidad Central de Venezuela (2013). Mención *Magna Cum Laude*. Socia Junior en el escritorio jurídico Torres, Plaz & Araujo, profesora de Contratos y Garantías en la Universidad Central de Venezuela, profesora de Teoría General de las Obligaciones y los Contratos en la Universidad Monteávila y profesora del Diplomado en Derecho Aeronáutico impartido por el Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEF) y la Universidad Monteávila.

muy bajas temperaturas), el transporte aéreo de carga ha sido el medio idóneo para su distribución.

Lo anterior no sólo ha significado que los transportistas aéreos se han visto en la necesidad de llevar a cabo un acelerado proceso de adaptación de las aeronaves de carga para llevar a cabo la distribución planteada, sino que, además, ha traído a colación una discusión sobre importantes aspectos relacionados con la capacidad de distribución y conservación de las vacunas durante su transporte por parte de la actual flota aérea de carga.

Adicionalmente, el elevado valor patrimonial de las vacunas transportadas, así como el hecho de que cualquier variación en sus condiciones de conservación pudiesen implicar su destrucción, pone de relieve la importancia de considerar los posibles regímenes de responsabilidad civil del transportista aéreo por daños ocasionados a la carga. Consecuencialmente, lo anterior también resulta relevante para los aseguradores y reaseguradores de los transportistas.

En el presente trabajo examinamos brevemente la responsabilidad civil del transportista durante el traslado aéreo de carga con respecto al propietario o consignatario de la carga, tanto en el ámbito del transporte aéreo internacional como en el ámbito del transporte aéreo doméstico, para luego hacer algunas consideraciones específicas sobre el transporte aéreo de las vacunas desarrolladas contra la COVID-19 y concluir con algunas consideraciones finales sobre el tema.

I. RESPONSABILIDAD CIVIL DEL TRANSPORTISTA DURANTE EL TRANSPORTE AÉREO DE CARGA

Desde el momento de suscripción del contrato de transporte aéreo, el transportista asume responsabilidad por el adecuado transporte de pasajeros, carga y correo. A tales fines, por carga podemos entender “(...) *las mercancías que se transportan a bordo de las aeronaves*”³.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha explicado el funcionamiento de la logística necesaria para llevar a cabo el transporte aéreo de carga de manera eficiente y segura. En particular, la mencionada organización ha indicado que, a fin de realizar dicha actividad, no sólo intervienen los transportistas aéreos, sino que existe toda una cadena de suministro de la carga aérea, integrada por “(...) *explotadores de aeronaves, transportistas expresos, operadores postales, agentes reglamentados, consignadores,*

³ Freddy Belisario Capella: *Derecho del Transporte Aéreo*. Universidad Marítima del Caribe. Catia La Mar, 2008, p. 193.

consignatarios, transportistas y proveedores de servicios y asistencia en tierra"⁴, todos con responsabilidades diferentes en el manejo y conservación de la mencionada carga.

Con respecto a la responsabilidad del transportista de carga aérea, la OACI explica que:

Los explotadores de aeronaves, también conocidos como líneas aéreas o transportistas aéreos, prestan servicios de transporte de mercancías por aire. Un contrato de transporte (carta de porte aéreo) vincula a un explotador de aeronaves con las partes contratadas competentes para el transporte fiable y seguro de la carga y el correo desde una ubicación (esto es, el aeropuerto de salida) hasta otra (el aeropuerto de llegada). La carga aérea puede transportarse en aeronaves de pasajeros o aeronaves exclusivamente de carga⁵.

Además de las responsabilidades administrativas, penales y de otros tipos, resulta relevante a los efectos de este trabajo analizar la responsabilidad civil del transportista frente al propietario o consignatario de la mercancía transportada como carga aérea, específicamente en el caso del transporte de las vacunas desarrolladas contra la COVID-19. Sobre este particular, la naturaleza de la operación de transporte aéreo determinará el régimen de responsabilidad aplicable, según se trate de un caso de transporte aéreo doméstico o internacional.

En el caso del transporte aéreo doméstico, es decir, aquel cuya ruta comienza y finaliza dentro de un mismo Estado, sin tener punto de aterrizaje en un Estado diferente, será aplicable el régimen legal establecido en el Estado del que se trate, a los fines de determinar los posibles límites y parámetros de procedencia de responsabilidad civil por parte del transportista en caso de pérdida o daños en la mercancía.

Por su parte, en el caso del transporte aéreo internacional, aun teniendo un origen contractual, el régimen de responsabilidad civil del transportista se enmarca en un sistema híbrido que contiene elementos de derecho nacional e internacional, al haberse, por un lado, unificado normas y principios mediante la suscripción de convenios internacionales sobre la materia que, por el otro lado, deben ser aplicados en todo caso por órganos jurisdiccionales nacionales⁶.

⁴ OACI: *El transporte internacional de la carga aérea. Cadena de suministro segura para la carga aérea y el correo y directrices en materia de facilitación*, p. 6, en: https://www.icao.int/Security/aircargo/Moving%20Air%20Cargo%20Globally/ICAO_WCO_Moving_Air_Cargo_es.pdf

⁵ *Ibid.*, p. 9.

⁶ Benjamyn I. Scott y Andrea Trimarchi: *Fundamentals of International Aviation Law and Policy*. Routledge. Oxfordshire, 2020, p. 153.

Por último, y dadas las actuales circunstancias de la declaratoria de pandemia, la mayoría de los Estados han dictado medidas de rango legal y sublegal que inciden en el transporte aéreo, y que modifican las circunstancias y condiciones del mismo, desde el uso de los aeropuertos, las regulaciones aduaneras, restricciones sanitarias y, claro está, medidas que podrían afectar la propiedad de la carga, como los casos de ciertos Estados que han incautado o prohibido la importación de vacunas hasta que se cumplan ciertas metas de suministro interno de la misma⁷.

1. Transporte aéreo internacional de carga

Como veremos a continuación, cada convenio internacional suscrito en materia de transporte aéreo internacional define expresamente cuáles son los parámetros que deben considerarse para calificar un servicio de transporte aéreo como internacional y, en consecuencia, poder aplicar las regulaciones correspondientes a la situación de que se trate.

En general, para considerar que un transporte aéreo tiene carácter internacional, básicamente, debe partir de un punto “A”, ubicado en un Estado determinado, y culminar en un punto “B”, ubicado en un Estado diferente, aunque hay otras condiciones a tomar en cuenta.

A. Sistema de Varsovia

La Convención para la Unificación de Ciertas Reglas relacionadas con el Transporte Aéreo Internacional, mejor conocida como el Convenio de Varsovia de 1929, se caracteriza por las importantes limitaciones establecidas en cuanto a la responsabilidad civil del transportista aéreo.

A pesar de que el Convenio de Varsovia fue casi totalmente reemplazado por las regulaciones establecidas en el Convenio de Montreal, que estudiaremos más adelante, lo cierto es que, además de continuar vigente, sigue siendo referencia para hechos relacionados con la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto dicho Estado no ha suscrito el Convenio de Montreal y, por el contrario, sigue siendo parte del Convenio de Varsovia.

El párrafo 2 del artículo 1 del Convenio de Varsovia califica como transporte internacional:

⁷ Véase por ejemplo el caso de Italia con la prohibición de exportación de vacunas de AstraZeneca a Australia (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56289206>) y Reino Unido y la acusación de bloqueo hecha en su contra por la Unión Europea (<https://www.eltiempo.com/mundo/europa/covid-union-europea-acusa-al-reino-unido-de-bloquear-exportacion-de-vacunas-572149>).

(...) todo transporte en el cual, con arreglo a las estipulaciones de las Partes, el punto de partida y el punto de destino, haya o no interrupción de transporte o trasbordo, estén situados ya en el territorio de dos Altas Partes Contratantes, ya en el territorio de una sola Alta Parte Contratante, con tal de que se prevea una escala intermedia, bien en territorio sometido a la soberanía, jurisdicción, mandato o autoridad de cualquier otra Potencia, aunque no sea Contratante. El transporte sin la susodicha escala entre territorios sometidos a la soberanía, jurisdicción, mandato o autoridad de la misma Alta Parte Contratante no se considerará como internacional en el sentido del presente Convenio.

Es importante destacar que el Convenio resalta el concepto de transporte sucesivo (en contraposición al transporte único), entendiéndolo como *“la actividad que llevan a cabo varios transportistas aéreos que intervienen en forma sucesiva en la ejecución de un único contrato de transporte, sin diferenciar si todos ellos se han obligado o no dentro del mismo contrato”*⁸.

Comprendido lo anterior, es necesario precisar que el régimen de responsabilidad civil del transportista establecido en el Convenio de Varsovia: (i) resulta en un régimen subjetivo, donde se presume la culpa del transportista en la ocurrencia del hecho, por lo cual se le impone la carga de probar que tomó medidas adecuadas para evitar el daño ocasionado; y (ii), a su vez, se limita cuantitativamente la potencial indemnización a ser pagada por el transportista.

Específicamente en el caso del transporte aéreo de carga –mencionada en el Convenio de Varsovia como “mercancía” y entendida ésta como *“(…) cualquier objeto de comercio que se transporte en una aeronave de un punto de origen a uno de destino”*⁹–, el artículo 18.1 del Convenio indica que el transportista será responsable por el *“(…) daño ocasionado en caso de destrucción, pérdida o avería de equipajes facturados o de mercancía, cuando el hecho que ha causado el daño se produzca durante el transporte aéreo”*, entendiendo el transporte aéreo como *“(…) el período durante el cual los equipajes o mercancías se hallen bajo la custodia del porteador, sea en un aeródromo o a bordo de una aeronave o en un lugar cualquiera en caso de aterrizaje fuera de un aeródromo”* (artículo 18.2) e incluyendo presunciones de responsabilidad para el transportista cuando los daños a la carga ocurran durante el manejo terrestre, marítimo o fluvial de la mercancía fuera de un aeródromo, en ejecución del contrato de transporte aéreo.

Adicionalmente, el artículo 19 del Convenio establece responsabilidad del transportista en caso de retraso en la entrega de la carga transportada.

⁸ Freddy Belisario Capella. *Ob. Cit.*, p. 295.

⁹ *Ibid.*, p. 323.

El artículo 5 del Convenio explica que el transportista puede exigir la emisión de la llamada “carta de porte aéreo”, contentiva, según el artículo 8 del mismo Convenio, de las siguientes indicaciones:

- a) El lugar donde ha sido extendido el documento y la fecha de su extensión.
- b) Los puntos de partida y de destino.
- c) Las detenciones previstas, con reserva de la facultad para el porteador, de estipular que podrá modificarlas en caso de necesidad y sin que dicha modificación pueda hacer perder al transporte su carácter internacional.
- d) El nombre y dirección del expedidor.
- e) El nombre y dirección del primer porteador.
- f) El nombre y dirección del destinatario, si ha lugar.
- g) La naturaleza de la mercancía.
- h) El número, forma de embalaje, marcas particulares o números de los bultos.
- i) El peso, cantidad, volumen o dimensiones de la mercancía.
- j) El estado aparente de la mercancía y del embalaje.
- k) El precio del transporte, y si se ha estipulado, la fecha y el lugar de pago y la persona que deba pagar.
- l) Si el envío se hiciera contra reembolso, el precio de las mercancías y, eventualmente, el importe de los gastos.
- m) El importe del valor declarado conforme al artículo 22, párrafo segundo.
- n) El número de ejemplares de la carta de porte aéreo.
- o) Los documentos facilitados al porteador que acompañen a la carta de porte aéreo.
- p) El plazo de transporte e indicación sumaria de la vía que haya de seguir, si han sido estipulados.
- q) La indicación de que el transporte queda sometido al régimen de la responsabilidad señalado por el presente Convenio.

Desde la firma del Convenio de Varsovia se evidencia la importancia de la carta de porte aéreo al momento de la determinación de responsabilidad del transportista por daños a la carga. En este sentido, el Convenio especifica que la carta de porte aéreo hace prueba de la celebración del contrato, del recibo de la mercancía y de las condiciones del transporte, y que:

Las indicaciones de la carta de porte aéreo, relativas al peso, dimensiones y embalaje de la mercancía, así como al número de los bultos, hacen fe, salvo prueba en contrario; las relativas a la cantidad, volumen y estado de la mercancía

no constituirán prueba contra el porteador, sino en tanto que la comprobación haya sido hecha por él en presencia del expedidor, y hecha constar en la carta de porte aéreo, o que se trate de indicaciones relativas al estado aparente de la mercancía¹⁰.

Sobre la carga probatoria, el Convenio de Varsovia indica que el transportista podrá librarse de la responsabilidad que se le atribuye si demuestra (i) haber tomado todas las medidas necesarias para evitar el daño o que, por el contrario, fue imposible para el transportista y para sus dependientes tomarlas; (ii) que el daño fue ocasionado por una falta de pilotaje, de conducción de la aeronave o navegación; y (iii) que el daño ocurrió en virtud de un caso fortuito o de fuerza mayor.

A los fines de limitar la responsabilidad del transportista por daños a la carga transportada por vía aérea, el Convenio señala un límite máximo de *“doscientos cincuenta francos por kilogramo, salvo declaración especial de interés en el envío hecho por el expedidor en el momento de la entrega de la mercancía al porteador y mediante el pago de una tasa suplementaria eventual”* (artículo 22.2). Resulta relevante destacar que, en virtud de la firma del Protocolo de Montreal N° 1, fue sustituido el valor de cambio expresado en el Convenio de Varsovia como *“franco francés”* por los Derechos Especiales de Giro (DEG).

Posteriormente, como parte del llamado *“Sistema de Varsovia”* y después de las modificaciones realizadas por el Protocolo que modifica el Convenio de Varsovia de 1929 (Protocolo de La Haya de 1955), Convenio complementario del Convenio de Varsovia, para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional realizado por quien no sea el transportista contractual (Protocolo de Guadalajara de 1961, no ratificado por la República Bolivariana de Venezuela), Protocolo que modifica el Convenio de Varsovia de 1929 modificado por el Protocolo de La Haya de 1955 (Protocolo de la Ciudad de Guatemala de 1971, no ratificado por la República Bolivariana de Venezuela), y Protocolos de Montreal N° 1, 2, 3 y 4 (últimos dos Protocolos no ratificados por la República Bolivariana de Venezuela), el artículo 22.2 del Convenio de Varsovia, referente al límite de responsabilidad del transportista en casos de daños a la carga, quedó redactado de la siguiente manera:

En el transporte de mercancías, la responsabilidad del transportista se limitará a la suma de 17 Derechos Especiales de Giro por kilogramo, salvo declaración especial de valor hecha por el expedidor en el momento de la entrega del bulto al transportista y mediante el pago de una tasa suplementaria, si hay lugar a ello. En este caso, el transportista estará obligado a pagar hasta el importe de la suma

¹⁰ Artículo 11.2 del Convenio de Varsovia.

declarada, a menos que pruebe que éste es superior al valor real en el momento de la entrega¹¹.

En todo caso, los límites señalados no serán aplicables cuando se demuestre que el transportista –o sus agentes, según sea el caso– actuó con dolo o “*faltas que con arreglo a la ley del Tribunal que entiende en el asunto, se consideren como equivalente a dolo*” (artículo 25). En el caso del Convenio de Varsovia, modificado por el Protocolo de Montreal N° 4, los límites de responsabilidad aquí establecidos son inquebrantables.

Adicionalmente, el Convenio de Varsovia establece la nulidad absoluta de cualquier cláusula que pretenda disminuir los límites de responsabilidad del transportista establecidos en dicho convenio (artículo 23), sin que esto implique la nulidad del contrato celebrado.

Con respecto a plazos y caducidad de acciones, el Convenio de Varsovia indica en su artículo 26 que:

(i) Si la carga presenta una avería, el destinatario tendrá un plazo de siete días, contados a partir de su recibo, para dirigir una protesta por escrito al transportista;

(ii) Si existe un retraso en la entrega de la carga, el destinatario tendrá un plazo de catorce días, contados a partir de su recibo, para dirigir una protesta por escrito al transportista;

(iii) El recibo de la carga sin protesta constituirá una presunción *iuris tantum* de la correcta entrega de las mercancías;

(iv) La falta de protesta, según lo aquí indicado, será causal de inadmisibilidad de acciones posteriormente intentadas contra el transportista, salvo en casos de fraude del transportista; y,

(v) Las acciones intentadas para reclamar la responsabilidad del transportista caducarán a los dos años, contados a partir de la llegada de la carga a su destino o desde la fecha en que la carga debió haber llegado a su destino.

B. Sistema de Montreal

La Convención para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, mejor conocido como el Convenio de Montreal de 1999,

¹¹ Artículo 22.2 de la Convención para la Unificación de Ciertas Reglas relacionadas con el Transporte Aéreo Internacional. Redacción modificada por los cuatro Protocolos de Montreal.

cambió diametralmente la regulación referente a la responsabilidad civil del transportista aéreo.

En primer lugar, el Convenio establece en su artículo 1.2 que el transporte aéreo internacional es:

(...) todo transporte en que, conforme a lo estipulado por las partes, el punto de partida y el punto de destino, haya o no interrupción en el transporte o transbordo, están situados, bien en el territorio de dos Estados Parte, bien en el territorio de un solo Estado Parte si se ha previsto una escala en el territorio de cualquier otro Estado, aunque éste no sea un Estado Parte. El transporte entre dos puntos dentro del territorio de un solo Estado Parte, sin una escala convenida en el territorio de otro Estado, no se considerará transporte internacional para los fines del presente convenio.

Seguidamente, el Convenio de Montreal, en la misma línea del Convenio de Varsovia, indica que debe entenderse como transporte sucesivo (en contraposición al transporte único) “(...) *aquel que, existiendo un solo contrato con el expedidor o cargador, es efectuado materialmente de manera correlativa por varios transportistas mediante el uso de aeronaves*”¹².

A los efectos de este convenio, se ha entendido el concepto “carga” como “(...) *el conjunto de efectos y bienes que se transporta a bordo de las aeronaves de un lugar de origen a un lugar de destino y que tienen una valoración económica determinada*”¹³.

Con respecto al transporte de carga, el Convenio de Montreal, al igual que el Convenio de Varsovia, indica que, en ese caso, se emitirá un documento denominado “Carta de porte aéreo”, que puede ser sustituida por cualquier otro documento siempre y cuando sea emitido un recibo de carga (artículo 4).

Sin embargo, la mencionada carta de porte únicamente contendrá (i) la indicación del lugar de partida y de destino; (ii) la indicación de la escala, si el lugar de partida y de destino están dentro del mismo Estado Parte; y (iii) la indicación del peso de la carga (artículo 5), elemento que, como veremos a continuación, será de vital importancia en la determinación de los límites de la responsabilidad del transportista¹⁴.

Adicionalmente, dependiendo de los requerimientos administrativos para el transporte de la carga, el transportista pudiese solicitar al expedidor un documento sobre la naturaleza de la misma (artículo 6) o que emita varias

¹² Freddy Belisario Capella. *Ob. Cit.*, p. 488.

¹³ *Ibid.*, p. 493.

¹⁴ Nótese que la *International Air Transport Association (IATA)* ha estandarizado un modelo de carta de porte aéreo que es usada actualmente por la mayor parte de las aerolíneas a nivel mundial. Véase al respecto Benjamin I. Scott y Andrea Trimarchi. *Ob. Cit.*, p. 167.

cartas de porte aéreo, dependiendo de la cantidad de bultos que conforman la carga transportada (artículo 8).

En materia probatoria, el artículo 11 del Convenio de Montreal establece dos presunciones –consideradas como *iuris tantum*–, a saber:

(i) Tanto la carta de porte aéreo como el recibo de carga constituyen presunción, salvo prueba en contrario, de la celebración del contrato, de la aceptación de la carga y de las condiciones de transporte que contengan.

(ii) Las declaraciones de la carta de porte aéreo o del recibo de carga relativas al peso, las dimensiones y el embalaje de la carga, así como al número de bultos constituyen presunción, salvo prueba en contrario, de los hechos declarados; las indicaciones relativas a la cantidad, el volumen y el estado de la carga no constituyen prueba contra el transportista, salvo cuando éste las haya comprobado en presencia del expedidor y se hayan hecho constar en la carta de porte aéreo o el recibo de carga, o que se trate de indicaciones relativas al estado aparente de la carga.

De lo anterior se evidencia la importancia que tiene para el transportista la comprobación previa de las condiciones de la carga que será transportada, así como la verificación auténtica, en presencia del expedidor, de la cantidad, volumen y estado de la carga, a los fines de evitar un posible reclamo posterior por parte del expedidor por daños supuestamente sufridos por la carga durante el transporte aéreo.

En cuanto a la responsabilidad civil del transportista aéreo por daños a la carga, vale la pena destacar que el Convenio de Montreal, a diferencia del Convenio de Varsovia y en consonancia con las nuevas corrientes establecidas en materia de responsabilidad civil en materia aeronáutica, consagra un sistema de responsabilidad objetiva para el transportista, es decir, presume que todo daño debe ser resarcido por el transportista, sin considerar el dolo o culpa en su actuar, sino la mera existencia del daño ocasionado a la carga.

Adicionalmente, resulta relevante que los únicos legitimados activos para reclamar el pago de daños y perjuicios, bajo las normas establecidas en el Convenio de Montreal, son el consignador y el consignatario de la carga, según lo expresamente indicado en la carta de porte aéreo¹⁵.

En particular, el artículo 18 del Convenio de Montreal indica que el transportista será responsable por la destrucción, pérdida o avería de la carga, que se produzca durante el transporte aéreo, entendiendo éste como “(...) *el período durante el cual la carga se halla bajo la custodia del transportista*” (artículo 18.3), incluyendo tramos de transporte terrestre, marítimo o fluvial efectuado

¹⁵ Benjamyn I. Scott y Andrea Trimarchi. *Ob. Cit.*, p. 179.

fuera del aeropuerto pero en ejecución de un contrato de transporte aéreo. Además, el artículo 18 del Convenio establece la responsabilidad para el transportista en caso de retraso en el transporte de la carga, de la cual puede liberarse “(...) si prueba que él y sus dependientes y agentes adoptaron todas las medidas que eran razonablemente necesarias para evitar el daño o que les fue imposible, a uno y a otros, adoptar dichas medidas” (artículo 19).

Resulta relevante destacar que, a pesar del sistema de responsabilidad objetiva establecido en el Convenio de Montreal, el mismo artículo 18 establece que el transportista podría liberarse de responsabilidad si prueba que la destrucción, pérdida o avería de la carga fue causada por:

- a) la naturaleza de la carga, o un defecto o un vicio propios de la misma;
- b) el embalaje defectuoso de la carga, realizado por una persona que no sea el transportista o alguno de sus dependientes o agentes;
- c) un acto de guerra o un conflicto armado;
- d) un acto de la autoridad pública ejecutado en relación con la entrada, la salida o el tránsito de la carga.

Igualmente, el artículo 20 del Convenio permite al transportista liberarse de responsabilidad si prueba la culpa de la víctima en la ocurrencia del hecho que genera los daños reclamados.

Con respecto a los límites en la responsabilidad del transportista –o de sus agentes actuando en ejercicio de sus funciones, según sea el caso– por daños o pérdida de la carga, el Convenio Montreal establece un tope de diecisiete Derechos Especiales de Giro (DEG) por kilogramo de la carga por retraso en el transporte, avería, destrucción o pérdida de la misma (artículo 22). Como excepción, se indica en el numeral 3 del mismo artículo el caso en que el expedidor de la carga haya hecho:

...una declaración especial del valor de la entrega de éste en el lugar de destino, y haya pagado una suma suplementaria, si hay lugar a ello. En este caso, el transportista estará obligado a pagar una suma que no excederá del importe de la suma declarada, a menos que pruebe que este importe es superior al valor real de la entrega en el lugar de destino para el expedidor.

Es importante destacar que la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) periódicamente revisa y actualiza los límites de responsabilidad establecidos en el Convenio de Montreal de 1999. Según la última revisión, que entró en vigor el 28-12-2019, el límite en la responsabilidad del transportista por retraso en el transporte, avería, destrucción o pérdida de la carga asciende a veintidós Derechos Especiales de

Giro (DEG) por kilogramo de la carga¹⁶. Así como en el caso del Convenio de Varsovia, modificado por el Protocolo de Montreal N° 4, los límites de responsabilidad aquí establecidos son inquebrantables¹⁷.

En todo caso, el Convenio señala dos puntos contractuales a los efectos de la responsabilidad civil del transportista aéreo, a saber: (i) que el transportista puede aceptar que el contrato de transporte aéreo estipule límites mayores a los establecidos en la Convención o incluso que no exista límite en su responsabilidad (artículo 25); mientras que (ii) será nula toda estipulación contractual que disminuya los límites de responsabilidad establecidos por el Convenio o que exonere de responsabilidad al transportista (artículo 26). Sin embargo, lo anterior no impedirá al transportista "(...) *negarse a concertar un contrato de transporte, renunciar a las defensas que pueda invocar en virtud del presente convenio, establecer condiciones que no estén en contradicción con las disposiciones del presente convenio*" (artículo 27).

Igualmente, el Convenio establece que no procederá, bajo ningún concepto, el pago de "(...) *una indemnización punitiva, ejemplar o de cualquier naturaleza que no sea compensatoria*" (artículo 29).

Con respecto a reclamos y plazos de caducidad, el Convenio de Montreal señala lo siguiente en su artículo 31 y 35:

(i) Si la carga presenta una avería, el destinatario tendrá un plazo de catorce días, contados a partir de su recibo, para dirigir una protesta por escrito al transportista;

(ii) Si existe un retraso en la entrega de la carga, el destinatario tendrá un plazo de veintidós días, contados a partir de su recibo, para dirigir una protesta por escrito al transportista;

(iii) El recibo de la carga sin protesta constituirá una presunción *iuris tantum*, de la correcta entrega de la carga;

(iv) La falta de protesta, según lo aquí indicado, será causal de inadmisibilidad de acciones posteriormente intentadas contra el transportista, salvo en casos de fraude del transportista; y,

(v) Las acciones intentadas para reclamar la responsabilidad del transportista caducarán a los dos años, contados a partir de la llegada de la

¹⁶ OACI: *Límites de responsabilidad establecidos en virtud del Convenio de Montreal de 1999 – Revisión de 2019*, en: https://www.icao.int/secretariat/legal/LEB%20Treaty%20Collection%20Documents/2019_Revised_Limits_of_Liability_Under_the_Montreal_Convention_of_1999_es.pdf

¹⁷ Benjamin I. Scott y Andrea Trimarchi. *Ob. Cit.*, p. 180.

carga a su destino o desde la fecha en que la carga debió haber llegado a su destino.

Una novedad incluida en el Convenio de Montreal corresponde a la posibilidad de someter a arbitraje las controversias surgidas con ocasión del contrato de transporte aéreo. En ese caso, debe considerarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34, (i) el acuerdo arbitral debe hacerse por escrito; (ii) el procedimiento arbitral se llevará a cabo en la jurisdicción del domicilio del transportista, o de su oficina principal, o del lugar en que tiene una oficina a través de la cual se ha celebrado el contrato, o del lugar de destino, so pena de nulidad de la cláusula arbitral; y (iii) el árbitro o tribunal arbitral aplicará las disposiciones del Convenio de Montreal, so pena de nulidad de la cláusula arbitral.

A pesar de que Venezuela no ha ratificado el Convenio de Montreal y, por lo tanto, no está incorporada dicha normativa al sistema jurídico venezolano, contractualmente gran parte de los operadores de transporte aéreo que operan en Venezuela incluyen cláusulas que establecen la aplicación de las normas incluidas en el convenio en disputas que surjan con respecto al contrato de transporte aéreo de que se trate. Siendo así, en esos casos, resulta forzoso aplicar el régimen de responsabilidad civil aquí explicado, aunque el evento que de origen a la reclamación haya ocurrido en la República Bolivariana de Venezuela.

2. Transporte aéreo doméstico. Régimen aplicable en la República Bolivariana de Venezuela

En caso de tratarse de un transporte aéreo doméstico, específicamente dentro de la República Bolivariana de Venezuela y sin que se trate de uno de los casos de transporte aéreo internacional regulados en el Sistema de Varsovia o en el Sistema de Montreal, el régimen de responsabilidad civil del transportista estará regido por la Ley de Aeronáutica Civil venezolana¹⁸.

A todos los efectos del régimen de responsabilidad aquí explicado, la Ley de Aeronáutica Civil entiende que (i) el transporte aéreo sucesivo (en contraposición al transporte aéreo único) es considerado como una sola operación pero *“será responsable el transportista que haya efectuado el tramo de la ruta en la cual se hubiere producido el incumplimiento, interrupción, demora, retraso, incidente o accidente, salvo que uno de ellos hubiese asumido la responsabilidad por todo el viaje”* (artículo 102); (ii) en caso de transporte combinado (con transporte marítimo, fluvial o terrestre), sólo serán aplicables estas normas al tramo de transporte aéreo (artículo 103); y (iii) en caso de que el daño se

¹⁸ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.140 del 17-03-2009.

produzca en un transporte efectuado por un transportista de hecho, éste será solidariamente responsable con el transportista contractual frente al reclamante (artículo 104).

Específicamente en materia de transporte de carga, el artículo 101 de la mencionada Ley establece que el transportista aéreo será responsable por daños causados por destrucción, pérdida, avería o retraso en la entrega de la carga, “(...) en caso de haberse producido a bordo de la aeronave o durante cualquier momento en el que se hallasen bajo la custodia del transportista”.

Sobre lo anterior, la doctrina ha indicado que tales conceptos deben delimitarse de la siguiente manera:

Por *destrucción de la carga* se comprende el estrago, ruina o destroz de las mercancías que se transporta a bordo de la aeronave.

(...)

La *pérdida de la carga* se entiende como la carencia o privación que experimenta el propietario de la posesión de las mercancías que se ha transportado en la aeronave. Esa pérdida está relacionada con la desaparición de las mercancías.

(...)

La expresión *avería de la carga* hace referencia al daño o menoscabo que padecen las mercancías o géneros que se transporta en la aeronave.

(...)

El *retraso en la entrega de la carga* tiene lugar cuando la entrega de las mercancías transportadas en la aeronave se verifica después del plazo estipulado o hay un diferimiento en dicha entrega¹⁹.

Siguiendo –con algunas excepciones– el modelo de responsabilidad objetiva establecido en el Convenio de Montreal de 1999, la Ley de Aeronáutica Civil presume la responsabilidad del transportista en los casos ya expuestos, sin considerar a tal fin la causa que originó el daño que se le reclama con respecto a la carga.

Como contrapartida, el mismo artículo 103 de la Ley establece un límite cuantitativo en la responsabilidad del transportista, a saber, hasta diecisiete Derechos Especiales de Giro (DEG) por kilogramo por peso bruto de la carga, en caso de destrucción, pérdida o avería de la misma.

A diferencia de los convenios ya estudiados, la Ley de Aeronáutica Civil establece un límite de responsabilidad civil del transportista diferente para el

¹⁹ Freddy Belisario Capella. *Ob. Cit.*, pp. 194-195.

caso de retraso en la entrega de la carga, determinado como “(...) *una cantidad igual al precio estipulado para el transporte*” (artículo 103).

En todo caso, como excepción, el artículo 103, ya mencionado, señala que “*si la carga o equipaje facturado se transporta conforme a la cláusula de ‘Valor Declarado’, el límite de la responsabilidad corresponderá a dicho valor. En este caso, el transportador estará obligado a pagar una suma que no excederá el importe de la suma declarada*”.

En cuanto a limitaciones contractuales establecidas por la ley, los artículos 105 y 106 establecen, respectivamente, que (i) cualquier cláusula contractual que establezca límites de responsabilidad inferiores a los señalados por la ley o que exoneren de responsabilidad al transportista será considerada absolutamente nula (artículo 105); y (ii) el transportista aéreo perderá el beneficio de la limitación de responsabilidad si se demuestra dolo o culpa por parte de sus directivos, empleados o dependientes (artículo 106).

Finalmente, la Ley de Aeronáutica Civil venezolana establece en su artículo 107 diferentes plazos con respecto a reclamos y prescripción de acciones relacionadas con daños causados a la carga, a saber:

(i) Un plazo de treinta días hábiles siguientes a la ocurrencia del hecho para presentar al transportista el reclamo correspondiente por escrito. En este caso, el transportista tendrá sesenta días hábiles siguientes a la fecha de llegada al destino para responder por el daño reclamado;

(ii) Paralelamente, el reclamante deberá notificar a la Autoridad Aeroportuaria sobre el hecho, quien, a su vez, notificará a la Autoridad Aeronáutica dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes; y,

(iii) La acción para exigir el pago de indemnizaciones por daños causados a la carga prescribirá a los tres años, contados a partir del último día que tenía la empresa para responder por el daño reclamado, según lo explicado en el *supra*.

Además de lo ya indicado, pueden existir limitaciones establecidas expresamente en el contrato de transporte aéreo sobre el régimen de responsabilidad civil del transportista.

A lo anterior se suman las limitaciones que puedan surgir en virtud de las regulaciones establecidas por el gobierno, bien sea nacional o regional, con ocasión del Estado de Excepción de Alarma decretado por la pandemia de la COVID-19.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL TRANSPORTE AÉREO DE LAS VACUNAS CONTRA LA COVID-19

A lo largo de la historia, el transporte de insumos médicos y farmacéuticos a nivel mundial se ha llevado a cabo, mayormente, por vía aérea en virtud de su rapidez con respecto al transporte marítimo. Siendo que tales insumos requieren de condiciones especiales para su conservación y que cualquier cambio en dichas condiciones (por ejemplo, de temperatura) pueden ocasionar el daño o la pérdida definitiva de la carga de que se trate, el transporte aéreo ha desarrollado gran capacidad de almacenaje para transportar este tipo de cargas.

Sin embargo, el vertiginoso desarrollo de vacunas contra el virus de la COVID-19 ha llevado a que el transporte de tales inmunizadores requiera ahora del cumplimiento de ciertas condiciones que demandan una logística mayor para el transportista y que han puesto en tela de juicio la capacidad de la industria aeronáutica global para llevar a cabo la distribución rápida y eficaz de los mismos.

Sobre este particular, la *International Air Transport Association* (IATA) ha estimado que se necesitaría el equivalente a 8.000 jumbo jets (B747) para distribuir las vacunas a nivel mundial²⁰. Así, a pesar de que, en virtud de las restricciones establecidas con ocasión de la pandemia, muchas aeronaves de pasajeros fueron destinadas al transporte aéreo de carga, no existen suficientes aeronaves especializadas y adaptadas para el manejo adecuado de las vacunas a ser transportadas.

Sin embargo, otros sectores de la industria aeronáutica, tales como los representantes de las manufactureras, han indicado que la industria enfrenta un reto de gran magnitud pero que no resulta imposible cumplir y que, además, la dificultad final radica en hacer llegar las vacunas a ciertos lugares por vía terrestre²¹.

Tal como ha sido indicado por expertos a nivel mundial, *“Las compañías aéreas, los servicios de asistencia en tierra y los aeropuertos se enfrentan a muchos desafíos debido a los procesos complejos y al equipo especializado (o la falta de) necesario, el conocimiento (o experiencia) insuficiente de las partes interesadas*

²⁰ Tony Zhang: ‘Greatest logistical challenge’ in distribution of COVID-19 vaccine. Entrevista a James Jordan en *Lawyers Weekly*, en <https://www-lawyersweekly-com-au.cdn.ampproject.org/c/s/www.lawyersweekly.com.au/biglaw/29543-greatest-logistical-challenge-in-distribution-of-covid-19-vaccine/amp>

²¹ Murdo Morrison: *Airline industry embarks on global vaccine challenge*. *Flight Global*, en <https://www.flightglobal.com/flight-international/airline-industry-embarks-on-global-vaccine-challenge/142007.article>

*individuales y la infraestructura inadecuada*²² para llevar a cabo la distribución de las vacunas.

Poniendo en términos prácticos los regímenes de responsabilidad ya estudiados, resulta relevante ahora plantear los posibles escenarios de negociación comercial que necesariamente debe llevarse a cabo entre el transportista y el propietario o consignatario de la carga –tomando en cuenta las consideraciones hechas por los aseguradores y reaseguradores de ambas partes–, a los fines de determinar si (i) la responsabilidad del transportista estará limitada según los convenios o normas aplicables, lo que significaría una baja compensación para el propietario o consignatario de las vacunas, en virtud de su bajo peso; o si (ii) por el contrario, el transportista aceptará que el propietario o consignatario de las vacunas haga una declaración expresa sobre el valor de las mismas, lo cual pudiese elevar los límites de responsabilidad del transportista, incluso por encima de lo establecido en los convenios y normas, creando un escenario donde podría ser posible que el asegurador o reasegurador negara cobertura para el transportista a partir del monto que exceda tales límites²³.

Adicionalmente, es probable que la distribución de las vacunas implique llevar a cabo negociaciones con gobiernos o entes gubernamentales de distintos países, así como acordar términos contractuales favorables a las partes que puedan mantenerse en vigor por varios años –que se estima se prolongue la distribución de las vacunas– y que no afecten el equilibrio económico de las partes involucradas en el contrato.

CONSIDERACIONES FINALES

En general, además del gran reto logístico que afrontan actualmente los actores de la industria aeronáutica y, especialmente, los transportistas aéreos, resulta relevante prepararse para las negociaciones contractuales y los potenciales reclamos y acciones judiciales o arbitrales resultantes de daños ocasionados a la carga de vacunas desarrolladas contra el COVID-19, durante su transporte aéreo.

En este sentido, es necesario considerar los potenciales escenarios en los que un transportista sería responsable por tales daños, cuáles medidas

²² James Jordan y Paul Woodley: *Is the aviation insurance market ready for a covid-19 vaccine?*. HFW. Traducción libre de: “*Air carriers, freight forwarders, ground handlers and airports are faced with many challenges due to the complex processes and specialised (or lack of) equipment needed, the insufficient knowledge (or expertise) of individual stakeholders, and inadequate infrastructure*”, en <https://www.hfw.com/Is-the-aviation-insurance-market-ready-for-a-COVID-19-vaccine-October-2020>

²³ *Ibid.*

preventivas puede tomar a tal efecto, cuál sería el régimen legal aplicable según el caso y cuáles serían las posibles indemnizaciones a pagar al propietario o consignatario de la carga de vacunas. A lo anterior se suma la ponderación que necesariamente debe hacer el transportista aéreo sobre las medidas de emergencia tomadas tanto en el ámbito económico como social y sanitario por parte de las autoridades correspondientes, así como sobre su potencial efecto sobre la actividad usualmente desarrollada por el transportista y, en este caso, sobre toda la cadena logística de suministro de la carga aérea.

Ya en este punto, empresas como IAG Cargo han comenzado a desarrollar sistemas de refrigeración que permiten llevar a cabo el transporte de vacunas incluso a temperaturas de -70°C , así como servicios de monitoreo que permiten verificar que la temperatura requerida para la conservación de las vacunas se mantiene estable durante todo el transcurso del transporte aéreo²⁴.

La oportuna preparación por parte de los transportistas aéreos en materia de daños y perjuicios relacionados con la pérdida, daños o retraso en la entrega de la carga, permitirá llevar a cabo una planificación adecuada y coherente con el actual escenario que se vive en la industria aeronáutica –y aseguradora– a nivel mundial.

²⁴ Murdo Morrison: *Airline industry embarks on global vaccine challenge*. Flight Global, en <https://www.flightglobal.com/flight-international/airline-industry-embarks-on-global-vaccine-challenge/142007.article>

LA CONECTIVIDAD AÉREA: UNA VISIÓN JURÍDICA Y PRODUCTIVA SOBRE LA ACTIVIDAD AERONÁUTICA REALIZADA EN EL CARIBE Y EN EL ESPACIO AÉREO VENEZOLANO

Sulirma S. Vallenilla C.¹

Resumen: *En el presente artículo se realiza un abordaje analítico que busca describir los elementos asociados a las ideas del pensamiento sobre la conectividad aérea, así como la descripción de los acuerdos que sobre la materia han definido los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe. También se analiza cual es el estatus actual de la conectividad aérea en Venezuela en función a lo definido en la Ley de Política Social e Integral del Transporte Aéreo, contrastándose con la realidad del medio aeronáutico venezolano.*

Palabras clave: *Aerolíneas – Conectividad aérea – Acuerdos de países caribeños.*

SUMARIO. Introducción. **I.** Conectividad aérea. **1.** Aspectos que influyen en la conectividad **2.** Una definición de Conectividad **II.** La conectividad a la luz de la Asociación de Estados del Caribe. **III.** Situación de la conectividad interna en el marco de la Ley de Política Social e Integral del Transporte Aéreo en Venezuela. A manera de conclusión.

INTRODUCCIÓN

En el año 2009 entró en vigencia en nuestro país la Ley de Política Social e Integral del Transporte Aéreo², la cual define los cimientos de la “Política Aérea del Estado Venezolano”, ya que en su artículo 1 indica que este instrumento jurídico tiene por objeto “desarrollar las políticas sociales del Estado en materia de servicios del transporte aéreo nacional e internacional, cuya prestación coadyuve con los planes de desarrollo del país, en aras de fortalecer la interconexión nacional, la integración regional, el desarrollo del sistema turístico nacional y el comercio internacional”. De esta manera, puede verse que esta Ley concibe el transporte aéreo nacional como un sistema integral “seguro, eficiente y económico para los usuarios” (artículo 3), el cual es operado como herramienta para el desarrollo social y económico de la nación, en aras de lograr la meta fundamental que no es otra, desde mi punto

¹ Abogada.

² Gaceta Oficial N° 5.933 Extraordinario del 21-10-2009.

de vista y en coincidencia con lo expresado en dicha norma, que la promoción y facilitación de la conectividad en el territorio nacional e internacional.

Así mismo, esta ley, al calificar de “servicio público el transporte aéreo”, lo conceptualiza como una serie de actos destinados a trasladar pasajeros, carga y correo desde un punto de partida a otro y resalta que el referido servicio público de transporte aéreo se prestará bajo la modalidad de servicio público regular y no regular, enfatizando que tales modalidades se realizarán de conformidad con la facultad expresa de la autoridad aeronáutica de concederlo o revocarlo y que tales concesiones o revocaciones se realizarán atendiendo al interés del Estado de acuerdo a lo dispuesto en la normativa legal vigente.

De igual forma, la prenombrada norma establece en su artículo 5 que:

Las empresas de servicios públicos del transporte aéreos y demás actividades aeronáuticas vinculadas, tendrán una finalidad social y apoyarán activamente la producción nacional, la generación de bienes y servicios orientados a la satisfacción de las necesidades básicas y esenciales de las comunidades y su entorno, la generación y preservación de empleos, así como la transferencia, difusión y uso de los conocimientos y nuevas tecnologías.

Es decir, que Venezuela tiene una política aérea que es normada mediante una ley en la cual se fundamenta, siendo obligación del Estado venezolano desarrollar y promover, como mínimo, la política aérea como herramienta de desarrollo social y económico.

Bajo el paraguas de esta Ley, y del Acuerdo Sobre Transporte Aéreo entre Los Estados miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe³, centraremos este análisis, el cual pretende realizar una breve aproximación a la temática inherente a la conectividad aérea en Venezuela y la región caribeña del continente americano.

Así las cosas, no es temerario afirmar que la conectividad en Venezuela nos abre un mundo infinito de oportunidades y posibilidad de crecimiento y desarrollo social y económico, mismo que ha de ser implementado bajo la visión del servicio público del transporte aéreo conceptualizada en la Ley y el Acuerdo antes citado, y en el fortalecimiento comercial de nuestra aeronáutica nacional.

Por tales motivos, este artículo centra su objetivo en desarrollar académicamente la conectividad del transporte aéreo en pos del establecimiento y desarrollo de una política aérea sustentable, el

³ Ley Aprobatoria del Acuerdo Sobre Transporte Aéreo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe. Recuperado de: <http://www.juris-line.com.ve/data/files/1096.pdf>

fortalecimiento y el crecimiento de los explotadores aéreos, la mejora y construcción de aeropuertos, el desarrollo del turismo y usuarios conectados y satisfechos, con viajes que no supongan esfuerzos ni complicaciones, así como ahorro de tiempo y dinero que definitivamente, para el caso particular venezolano, suponga una explotación óptima de la envidiable posición geográfica de nuestra nación.

I. CONECTIVIDAD AÉREA

1. Aspectos que influyen en la conectividad

Durante décadas se ha discutido el problema de acceso al mercado e insuficiente conectividad aérea entre las principales ciudades latinoamericanas y el Caribe y cómo solucionarlo. Sin embargo, luego de algunos buenos intentos de carácter subregional, hoy día todavía padecemos de los mismos problemas aun cuando la población y la escala de negocios se han triplicado; como lo expresó el Prof. FRANCISCO RAMÍREZ⁴, el contexto Mundial para el año 2030 será de 9 mil millones de habitantes y la cifra para el 2025 estimada es de 7 mil 700 millones de habitantes; de los cuales 700 millones estarán en América Latina y el Caribe. Indica el Prof. FRANCISCO RAMÍREZ lo siguiente:

Vía aérea movilizamos más de la mitad de la población mundial, tenemos 3.800 aeropuertos comerciales que representan 34.000 rutas que están ahí disponibles; partamos de allí y vamos a desglosar la definición de conectividad. ¿Qué es conectividad? Es una red de transporte que posee un país o un continente. ¿Cómo se mide esa conectividad? Se mide por el volumen de pasajeros, por la importancia de los destinos ofrecidos.

Partiendo de esto podemos resumir que esta problemática se aprecia de forma significativa en los siguientes aspectos⁵: (i) Un importante número de capitales de países no tiene conexiones aéreas directas con otras capitales de Latinoamérica y el Caribe; (ii) La mayoría de las capitales de Estados interiores de los países latinoamericanos y caribeños, no tienen conexión aérea directa con ciudades de otros países de la región; (iii) Algunas capitales de países o de Estados interiores sólo son accesibles a través de vuelos con dos o más escalas. Algunas capitales sólo tienen conexión aérea directa dos o tres veces por semana; (iv) Las conexiones a través de dos o más escalas son generalmente más costosas y con largos tiempos de espera en aeropuertos

⁴ Entrevista personal, 20-06-2019. Profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

⁵ W. BRACHOR. (2012). *Acceso al mercado y conectividad en el transporte aéreo entre América Latina y el Caribe*. Año IV. N° 10. Mundo Nuevo. Caracas, pp. 45-66.

intermedios; (v) La falta de adecuada conectividad aérea genera una pérdida importante de horas-hombre en los negocios y otras actividades públicas o privadas. La mala o inexistente conectividad aérea entre ciudades latinoamericanas y caribeñas genera una falta de facilitación que afecta al turismo y al comercio exterior; y (vi) Un importante número de personas y mercancías dejan de transportarse por vía aérea debido a la inadecuada o inexistente conectividad entre Latinoamérica y el Caribe. La falta de conectividad aérea o su insuficiencia tienen su causa raíz en problemas de orden jurídico, político, técnico, y económico, los cuales han condicionado y limitado, a través de más de cuatro décadas, el acceso a los mercados latinoamericanos y caribeños.

No obstante, existen otras barreras adicionales que sobre esta temática particular se detallan a continuación:

(i) *Mercado de pasajeros y carga y factores de atracción.* Hasta ahora habíamos mencionado algunas limitantes jurídicas y políticas que han obstaculizado el libre acceso al mercado y la conectividad aérea latinoamericana y caribeña. Sin embargo, nos toca ahora comentar otro tipo de limitantes que subsisten, aunque logremos derribar las barreras anteriores.

La primera de ellas es el mercado de pasajeros y carga. Es decir, el desarrollo de rutas aéreas que conecten internacionalmente o internamente a los países de la región pasa necesariamente por su sostenibilidad económica, y de no ser así tendríamos que acudir a los indeseables subsidios, los cuales sólo deben ser reservados para aquellas rutas internas que se puedan reputar como sociales por no contar con otras alternativas de transporte que les permitan conectarse a los centros neurálgicos en su país. Esto no quiere decir que en los denominados “periodos de exploración de rutas nuevas” las líneas aéreas no puedan ser ayudadas por el Estado o sus instituciones para lograr su estabilización, lo importante es que no se operen rutas a pérdidas o bajo estricto subsidio, ya que esto, en ambos casos, no será duradero.

La conectividad debe lograrse integrando mercados, para lo que serán necesarios tres factores: ruta de interés para el mercado meta inicial (comerciantes, turistas y funcionarios), aeronaves adecuadas a la capacidad estimada inicial y servicios aéreos en horarios útiles a los usuarios.

Así, las empresas aéreas buscarán inmediatamente su punto de equilibrio operativo lo cual será imprescindible para el logro de la sostenibilidad en el entendido que el mercado no existe *per se* y hay factores de atracción que los permiten identificar como serían la relación entre ciudades proveedoras y consumidoras, centros de trabajo vs. ciudades dormitorios, centros de prestación de servicios vs. centros de demanda de servicios, ciudades de servicios gubernamentales vs. personas demandantes

de servicios de gobierno, destinos turísticos vs. áreas de demanda turística, centros de producción industrial vs. áreas de demanda, etc.

(ii) *Infraestructura aeroportuaria.* Otra limitante técnica para lograr el acceso al mercado y la conectividad es la infraestructura aeroportuaria, donde la ubicación, la longitud de pista, los servicios de navegación aérea, los servicios de apoyo a la seguridad de personas e instalaciones, las facilidades de las estructuras receptoras y la adecuada conectividad terrestre con las ciudades servidas, son evaluadas por las líneas aéreas y por las autoridades aeronáuticas antes de decidir o permisar cualquier nueva operación. Todavía encontramos en Latinoamérica y el Caribe aeródromos que, por no cumplir con los requisitos elementales exigidos por la OACI, no pueden contar con operaciones de transporte aéreo de pasajeros o carga. Los Estados deben incluir en sus planes estratégicos de transporte cuáles ciudades será necesario conectar por vía aérea y prever la infraestructura necesaria para este cometido.

(iii) *Flota adecuada a los aeropuertos y/o mercados.* La necesidad de flota adecuada es una importante limitación. Como antes habíamos comentado, la escogencia de la aeronave a utilizar se hace inicialmente en función del mercado a servir, pero condicionado a las facilidades, longitud de pista y otras limitaciones del aeropuerto a utilizar. Si hay libertad de tarifas y el mercado lo resiste, los operadores buscarán aeronaves de nueva generación adecuadas en capacidad técnica y de asientos.

El costo de las aeronaves se ha disparado en la última década y la variedad de aviones adecuados a cada tipo de operación no es muy extensa, por lo que las decisiones sobre la flota a utilizar son complejas. Las empresas denominadas de *low cost* operan bajo la premisa de un solo tipo de aeronaves, y las rutas, aeropuertos o mercados que no se adaptan al tipo de aeronave seleccionada, generalmente son descartados. En el Caribe el mercado de pasajeros que se mueve hacia o desde Latinoamérica ha sido en promedio pequeño, principalmente por la falta de facilidades de conexión, pero adicionalmente por las limitaciones de acceso al mercado y la utilización de aeronaves no adecuadas en capacidad.

(iv) *Contratos de utilización de aeronaves.* Hoy día la tendencia en las líneas aéreas es utilizar flota en arrendamiento financiero o bajo las modalidades de *dry lease* o *wet lease*. Esto, entre otras razones, por las descargas fiscales que se aceptan en estos casos, y por razones de versatilidad logística y planificación estratégica. En menor escala el intercambio de aeronaves también es utilizado entre empresas bajo una misma alianza estratégica o perteneciente a una figura de "mancomunidad de intereses". Los complicados, largos y costosos procedimientos para el registro de un nuevo contrato de utilización de

aeronave, y las imposiciones que algunos países hacen sobre el contenido de las cláusulas en los mismos, hacen poco atractivo el iniciar una operación hacia un destino cuyo mercado aún no es plenamente conocido. Así que en la medida que los Estados faciliten la utilización de aeronaves bajo estas modalidades de contratación, eliminarán también una de las barreras para la toma de decisión por parte de la línea aérea interesada.

(v) *Tarifas*. El asunto de las tarifas no es una limitante en el desarrollo del tráfico internacional donde poco a poco se ha ido aplicando la práctica de la libertad tarifaria, lo importante es que exista una sana competencia que propicie una autorregulación de las mismas en función de la diversidad y frecuencia de la oferta. Cuando hay poca oferta de servicios aéreos internacionales las tarifas suben y se hacen inaccesibles para buena parte de la población, por lo que hay que lograr que en interés del usuario estas mantengan una racionalidad que incentive el viaje y no lo limite sólo a algunos estratos socioeconómicos.

(vi) *Slots*. En Latinoamérica y el Caribe todavía no estamos siendo afectados por el grave congestionamiento de los aeropuertos internacionales y la necesidad de fijar franjas horarias para el arribo y despacho de las aeronaves (*slots*). Pero hay que tener en cuenta que en la medida que liberemos el acceso al mercado esto se convertirá en una nueva limitante para las empresas aéreas, y para los propios países.

(vii) *Facilitación del transporte aéreo internacional*. El Anexo 9 de la OACI, establece un conjunto de medidas que engloban dicha expresión: lamentablemente a partir de los acontecimientos de septiembre de 2001 en USA, los aspectos de facilitación han estado muy condicionados a la seguridad operacional y de personas e instalaciones. Ya en la segunda década del siglo XXI todavía hay muchas restricciones en Latinoamérica y el Caribe en materia de arribo a los aeropuertos, visas, requisitos aduaneros para pasajeros y carga, transporte terrestre desde y hacia las ciudades servidas, cambio de moneda, servicios de guarda equipaje en aeropuertos, requisitos de vacunas, etc. La liberación del acceso al mercado debe ir acompañada de una mejora en los aspectos precitados.

(viii) *Tasas e incentivos*. Por último, es necesario mencionar el tema de las tasas aeroportuarias (de aterrizaje, estacionamiento y de uso de la infraestructura) y de los incentivos. Las primeras han venido subiendo vertiginosamente lo cual crea un peso específico en los costos de operación de las empresas, los segundos, son necesarios para atraer inversiones privadas en aeropuertos, servicios aeroportuarios, líneas aéreas, y renovación de flota. La magnitud y variedad de los incentivos también pueden motivar la toma de decisiones para la apertura de nuevas rutas, asimismo los Estados pueden

otorgar estos para promover la apertura y mantenimiento de rutas sociales y comerciales.

2. Una definición de conectividad aérea

La postguerra devino en el crecimiento exponencial de la aviación comercial y con ella, la posibilidad de que una persona, esto es, un pasajero, pudiese usar este medio de transporte para llegar a un destino determinado y preseleccionado. Al respecto, la revisión bibliográfica realizada a lo largo del diplomado nos muestra que existe una abundante literatura que aborda diversos tópicos aeronáuticos y, de manera específica, el referido a la conceptualización del término "conectividad aérea".

En este sentido, observamos el concepto que realiza la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la cual indica lo siguiente:

No existe una definición única de la "conectividad" del transporte aéreo. Sin embargo, la conectividad es una característica de las redes y se puede definir de manera tal que constituya un indicador de la concentración de la red. Por lo tanto, la conectividad es la capacidad de una red para transportar a un pasajero de un punto a otro con la menor cantidad posible de conexiones y sin aumento de la tarifa, centrándose, desde la perspectiva comercial, en los tiempos mínimos de conexión con la mayor facilitación lo que, en última instancia, redundará en beneficios para los usuarios del transporte aéreo⁶.

En este orden de ideas, la OACI cita a la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), la cual no explica un concepto per se, pero sí indica lo siguiente: "La IATA desarrolló un indicador de conectividad para medir el grado de integración que un país tiene dentro de la red global de transporte aéreo. Esta medida tiene en cuenta el número y la importancia económica de los destinos ofrecidos desde los aeropuertos principales y la frecuencia del servicio a cada destino, ponderando por el tamaño del aeropuerto de destino"⁷.

Así mismo, ARVIS y SHEPERD, citados por la OACI, definen la conectividad como "la importancia de un país como un nodo dentro de la red de transporte aéreo global, capturando las relaciones de la red radial así como

⁶ OACI. *Conferencia mundial de transporte aéreo (ATCONF). Sexta Reunión*. 2013, en https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp020_es.pdf

⁷ OACI. *Conceptualización de conectividad y desarrollo de una métrica global sobre conectividad aérea*. 2017, en: https://www.icao.int/SAM/Documents/2017-ANFS4/AN-FS4_NI04.pdf

la distancia. Se considera que un país está más conectado mientras más fuerte sea el esfuerzo que ejerce sobre el resto de la red”⁸.

Por su parte, la Dirección General de Aeronáutica Civil del Perú (DGAC), define a la conectividad aérea como la “capacidad de una red para transportar a un pasajero de un punto a otro con la menor cantidad posible de conexiones, sin aumento de la tarifa, desde la perspectiva comercial en tiempos mínimos de conexión con la mayor facilitación”⁹.

En este orden de ideas, la Organización Mundial de Turismo, realiza la siguiente afirmación:

Si bien no existe una definición universal consensuada de “conectividad aérea”, por lo general se entiende como una medida global del nivel del servicio disponible (la variedad y la importancia económica de los orígenes/destinos, la fiabilidad y la frecuencia de los vuelos y las conexiones) gracias a la vinculación del sistema de aviación de un país con la red mundial de transporte aéreo. Cuanto más alto sea el grado de conectividad, mayor será el grado de acceso a la economía mundial¹⁰.

Finalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), expresa lo siguiente, en relación a la conectividad aérea:

La aviación es un facilitador económico muy importante, contribuyendo en 2014 con más de 167 mil millones de dólares al PIB de América Latina y el Caribe y generando 5,2 millones de empleos en la región. La conectividad aérea permite el turismo y facilita el comercio, así como la conexión e inclusión social y la promoción del intercambio de conocimientos e ideas. También, apoya la competitividad económica, el aumento de la productividad, la mejora de la eficiencia y el fomento de la innovación. No obstante, a su vez, la relación es recíproca: la competitividad operativa y regulatoria de los entes gubernamentales es necesaria para el desarrollo de la conectividad aérea¹¹.

En base a todo lo anteriormente expuesto, y para efectos del presente artículo, definimos a la conectividad aérea como la capacidad que tiene una

⁸ Arvis y Shepard en “El índice de conectividad aérea: midiendo la integración en la red de transporte aéreo global”, citado por la OACI en *Conceptualización de conectividad y desarrollo de una métrica global sobre conectividad aérea*, ob. cit.

⁹ Dirección General de Aviación Civil de Perú. *Importancia de la infraestructura para mejorar la conectividad aérea*, en https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/turismo/eventos_capacitaciones/Primer_Foro_Internacional_de_Facilitacion_Turistica/Lunes_26_junio/Bloque_III/2.La_importancia_de_la_infraestructura_para_mejorar_la_conectividad_aerea_MTC.pdf

¹⁰ Organización Mundial de Turismo. *Políticas de turismo y transporte aéreo*, en: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/background_paper_tourism_air_transport_police_s_unwto_ga20_rev1_sp.pdf

¹¹ CEPAL. *Transporte aéreo como motor del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: retos y propuestas de política*, en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43411/1/S1800006_es.pdf

determinada nación, en función a infraestructura, medios de transporte aéreo y demás servicios asociados, que permiten el desplazamiento de un conjunto de personas, conforme a su elección voluntaria, ya sea por motivos personales, turismo o trabajo, desde dos puntos geográficos cualesquiera.

III. LA CONECTIVIDAD A LA LUZ DE LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE

A partir de la firma del Tratado de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)¹², veinticinco Estados soberanos incluido Venezuela y diez miembros asociados para el fortalecimiento del Gran Caribe, excluidos (Puerto Rico, Vírgenes Americanas, Vírgenes Británicas, Montserrat, Anguila y Caimán); buscaron establecer en el Caribe una alianza en la que resaltan cinco aspectos para el desarrollo de la región, fundamentados en la consulta, cooperación y acción concertada para preservación y conservación del Mar Caribe y promover el turismo sostenible, el desarrollo de actividades económicas y comerciales, el transporte y la reducción de riesgos y manejo de desastres naturales.

Turismo sostenible y transporte. ¿Cuál es la razón para la objetivación de estos dos puntos? Podríamos, efectivamente, establecer que al ofrecer en el tratado el fortalecimiento de ambos aspectos, es porque las estadísticas analizadas, daban por enterado la importancia de establecer importantes líneas de interconexión en el Caribe y que Venezuela como país no solo con una importante influencia desde el punto de vista del negocio petrolero sino además con importantes bellezas turísticas podía influir de forma muy positiva en el desarrollo de toda la región al lograr ser la plataforma de desarrollo importante en razón de la conectividad.

Así, Venezuela resaltó en la ley aprobatoria del acuerdo sobre transporte aéreo entre los Estados miembros y asociados de la AEC el preámbulo primero titulado “Unir al Caribe por Aire y Mar”; luego de lo cual destacó la conciencia de los miembros firmantes en que las líneas aéreas deben prestar dentro de sus servicios “variedad de opciones del servicio aéreo al público viajero y el comercio” y, de cierre pero no menos importante, reconoció la necesidad de los Estados miembros de unir esfuerzos en una política que orientara sus decisiones vinculadas al transporte aéreo y la importancia del Convenio de Chicago de 1944, como el principal instrumento regulador de la operación de la aviación civil internacional.

Lo anterior, como muestra del interés nacional de generar una operación de aviación fortalecida por la conectividad con los Estados de la región y como

¹² Convenio de Asociación de Estados del Caribe. 24-07-1994. Cartagena de Indias. Colombia.

punto al mundo, aprovechando en si nuestra ventajosa posición estratégica, respecto a lo cual el Prof. JORGE ÁLVAREZ MÉNDEZ¹³ recuerda que la geopolítica es fundamental para determinar la necesidad de conexión de un país, ya que a partir de allí se establece su influencia económica, política y social.

Así, partiendo del punto anterior podríamos entender que este Acuerdo comprende una región geográfica de suma importancia estratégica por su posición céntrica y a su vez periférica para los tres grandes mercados mundiales, lo que trae consigo el establecimiento de servicios aéreos subregionales para promover y desarrollar mercados comerciales y turísticos; por lo que sería acertado coincidir que la geopolítica sí es un factor determinante para lograr establecer el incremento de los puntos de conectividad aérea en el Caribe y que darán paso a los otros factores indicados anteriormente por el Prof. JORGE ÁLVAREZ MÉNDEZ, como son los económicos, políticos y sociales.

Haciendo un breve examen del transporte aéreo y los aportes económicos que genera la aviación civil al mundo contemporáneo, podríamos resaltar su influencia puesto que es imposible obviar el aporte económico de la aviación civil al PIB mundial. Así por ejemplo, dijo PATRICIO SEPÚLVEDA¹⁴, los empleos relacionados con el turismo y respaldados por el transporte aéreo alcanzan la cifra de 34.5 millones y el 51 % de los turistas internacionales viaja por avión; lo que genera una contribución al PIB mundial del turismo aéreo por el orden de 762 billones de dólares anuales; es decir, un impacto global de la aviación, incluyendo los ingresos directos, indirectos e inducidos del turismo sobre la cifra de 2.2 trillones de dólares al año; que se traduce en que la aviación genera el 3.5 % del PIB global y 56.6 millones de personas dependen del transporte aéreo y del turismo relacionado. Todo ello permite inferir que si la economía del transporte aéreo fuese –en el ejemplo usado por SEPÚLVEDA– la de un Estado, representaría la décima novena economía del mundo por sus resultados financieros.

Así mismo, es menester destacar que la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), en el marco de la conectividad aérea de los países miembros, lo cual abarca tanto a Venezuela como a los de la región caribeña, ha hecho notables esfuerzos orientados a la consolidación de este factor, destacándose dos grandes aristas: una enfocada hacia el direccionamiento de

¹³ Entrevista personal, 26-06-2019.

¹⁴ Citado por Jorge Álvarez en “Comentarios sobre la Doctrina Argentina de Derecho Aeronáutico Internacional y las libertades del aire, en el pensamiento del Dr. Enrique Ferreira”. *Revista de Humanidades y Educación*, Montalbán, 2017, en <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/revistamontalban/article/view/3352>

las políticas de transporte aéreo¹⁵, las cuales engloban (i) La seguridad operacional; (ii) Investigación de accidentes e incidentes; (iii) Seguridad de aviación civil y facilitación; (iv) Derechos de usuario; (v) Acceso a los mercados basado en la apertura de tráfico, equivalencia de oportunidades, sana competencia; (vi) Aspectos comerciales tales como: servicios a escala, venta y comercialización de servicios de transporte aéreo, participación en alianzas y acuerdos comerciales, sistemas de reserva por computadora, asignación de turnos (*slots*), subsidios, tributos y cargas a los usuarios; y (vii) Aspectos jurídicos tales como: armonización normativa, coordinación, medio ambiente, nacionalidad del transportador, conversión de divisas y transferencia de ganancias, empleo de personal no nacional, propiedad y control de transportistas aéreos, arrendamiento de aeronaves, solución de controversias y aspectos financieros.

Y por otra parte, la segunda arista está referida a la emisión de tarifas justas y competitivas¹⁶ por parte de los países miembros de la referida comisión, en aras de lograr un esquema competitivo entre los prestadores del servicio sin afectar los intereses del usuario y en pos de lograr y mantener la conectividad aérea en la región.

IV. SITUACIÓN DE LA CONECTIVIDAD INTERNA EN EL MARCO DE LA LEY DE POLÍTICA SOCIAL E INTEGRAL DEL TRANSPORTE AÉREO EN VENEZUELA

El transporte aéreo como sistema integral está concebido en el artículo 3 de la Ley de Política Social e Integral del Transporte Aéreo en Venezuela, en los convenios internacionales y el artículo 62 de la Ley de Aviación Civil que lo define como un “servicio público” que “comprende los actos destinados a trasladar en aeronave por vía aérea pasajeros, carga o correo, de un punto a otro de destino, mediando una contraprestación y con fines de lucro”, siendo este clasificado por el artículo 63 *ejusdem* de acuerdo con la periodicidad de sus operaciones, al ámbito territorial donde se realiza, el uso y demás características que permitan diferenciarlos. De esta clasificación nos interesa destacar el servicio aéreo de transporte público comercial regular y no regular, definidos en la RAV 119, Sección 119.1. Aplicabilidad, del siguiente modo:

¹⁵ CLAC. *Resolución A23-1, Criterios y directrices en materia de política de transporte aéreo*. 2016, en: <http://clacsec.lima.icao.int/Decisiones/Decisiones2018/Cap01/1-RES/18ResA23-01.pdf>

¹⁶ CLAC. *Resolución A19-8, Condiciones generales atinentes a la comercialización de los servicios de transporte aéreo*. 2014, en: <http://clacsec.lima.icao.int/Decisiones/Decisiones2014/Castellano/Cap01/REC/18RecA19-08.pdf>

Operación Regular: es cualquier operación de transporte de pasajeros, carga, correo, separadamente o en combinación, que es conducida de acuerdo con un itinerario de operación publicado, el cual incluye horas y fechas. Esta operación regular también incluye aquellos vuelos adicionales a los autorizados como operación regular, que son ocasionados por el exceso de tráfico de los vuelos regulares.

Operación No Regular: es cualquier operación de transporte de pasajeros, carga, correo, separadamente o en combinación, que no es una operación regular y que es conducida como cualquier operación en la cual la hora de salida y los lugares de salida y llegada son específicamente negociados con el cliente o su representante.

Estos servicios aéreos comerciales pueden ser internos o internacionales, los internos se rigen por la Ley de Aeronáutica Civil y las normas y reglamentaciones que dicte el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC) y los internacionales por los Convenios, Protocolos y acuerdos bilaterales entre empresas de transporte aéreo en materia de reparto de rutas.

El mundo actual, moderno, globalizado, exige una conectividad eficiente y suficiente, que primeramente atienda total y completamente el mercado nacional, para luego acercarnos al internacional. La conectividad atendida adecuadamente permite el desarrollo personal y económico de las personas físicas y jurídicas y en general se traduce en prosperidad para el país que la promueve, siendo el turismo la industria que más se ha visto favorecida con ella, pero no es la única, la conectividad favorece el comercio interno y externo y el desarrollo de cualquier actividad lucrativa o no.

En la década de los ochenta y hasta bien entrado este siglo XXI, yo podría afirmar que Venezuela tenía una conectividad adecuada y en ascenso, sin embargo hoy hemos retrocedido a niveles de conectividad casi cero. Para compartir esta afirmación solo hay que mirar como nuestras principales ciudades no tienen conexión aérea entre sí o sí la tienen, es una vez al día o dos o tres veces por semana.

Pero ¿qué está ocurriendo para que nuestra colectividad interna este en niveles tan bajo? Primeramente y principalmente su sostenibilidad económica es imposible; el transporte aéreo también es una industria que como todas necesita operar a la luz de las regulaciones propias del servicio público que es; pero en el marco de la libre oferta y la demanda, lo cual si así fuere, se traduce en la continuidad del servicio, y de los otros beneficios económicos y turísticos a los que antes hicimos referencia como una operación regular.

La oferta y la demanda, en materia de transporte aéreo tienen que crearse con iniciativas públicas y privadas, conjunta o separadamente, que nos permitan identificar la relación entre los puntos que deseamos conectar. Así,

por ejemplo, el Estado Zulia es un excelente destino turístico, pero también es un Centro de Producción Petrolera.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La conectividad aérea representa un elemento fundamental en el transporte de personas, así como de carga, en el marco de la aviación comercial. No obstante, existen diversos factores que ejercen una marcada influencia en la conectividad aérea y que establecen la fortaleza o debilidad de la misma, todo en el marco legal y técnico-operacional que la definen, institucionalizan y caracterizan.

El vocablo de conectividad aérea ha sido objeto de diversos estudios y ha sido formulado por un sinnúmero de autores quienes a pesar de tener sus propios puntos de vista, convergen hacia denominadores comunes que se circunscriben al uso del transporte aéreo por parte de personas, para el traslado hacia un punto geográfico determinado.

Así mismo, la Asociación de Estados del Caribe, ha definido los convenios y compromisos correspondientes que se orientan al fortalecimiento de la conectividad aérea en la región, quedando de parte de los países miembros el cumplimiento de las recomendaciones acordadas por éstos.

Finalmente, la conectividad aérea interna en el marco de la Ley de Política Social e Integral del Transporte Aéreo en Venezuela muestra dos dimensiones definidas pero distanciadas: una realidad teórica provista de un instrumento jurídico orientado hacia la optimización, en lo económico y social, de la conectividad aérea del país, en contraste con una realidad palpable donde existen marcadas debilidades y aspectos susceptibles de mejora, que representan obstáculos a superarse para lograr los enunciados propuestos en la norma legal antes citada.

COMENTARIOS SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y LAS AERONAVES COMO TRANSPORTE PÚBLICO

Ricardo A. Navarro Urbáez¹

Resumen: *El ser humano, a objeto de regular su comportamiento, ha creado normas que cumplir, las cuales a su vez se toman de los hechos que se suscitan en la vida cotidiana, o de diversos supuestos que pudieren surgir como consecuencia de las relaciones entre las personas; de manera tal, que a través de su Poder Legislativo, crea la Ley, cuyo objeto es ordenar o prohibir alguna acción en consonancia con la justicia. Es por ello, que cualquier ciudadano tiene la facultad de acudir al órgano competente para hacer valer sus derechos contra aquél que pretenda o haya vulnerado alguno; así pues un acreedor, puede acudir a los tribunales competentes, con el fin de interponer su demanda para hacer valer la obligación pendiente en contra de su deudor. Pero el legislador, siendo quien decreta las leyes mediante las cuales se regulan las relaciones entre las personas, sean naturales o jurídicas; prevé que el deudor en aras de incumplir con el pago de la obligación a su acreedor, pudiere distraer su patrimonio, y ágilmente quedar insolvente; en consecuencia, desde el punto de vista procedimental, existe una forma de evitar que tal hecho pudiere ocurrir; así sanciona las denominadas medidas preventivas o precautorias; tema sobre el cual versa este trabajo, subsumido en las condiciones especiales de las cuales pudiere gozar una aerolínea dedicada al transporte público; sus defensas y debilidades.*

Palabras clave: *Medidas cautelares – Aeronaves – Hipoteca – Convenios.*

SUMARIO. Introducción. **I.** De las medidas preventivas. **1.** Característica esencial. **2.** Requisitos que debe cumplir el solicitante de una medida cautelar. **3.** Levantamiento de medida de embargo y secuestro. **II.** Del embargo y secuestro de aeronaves. **III.** Medidas cautelares decretadas por el INAC. **1.** Oposición. **IV.** Hipoteca de aeronaves. **V.** Convenio Del Cabo año 2001. **1.** Constitución de la garantía internacional. **2.** Las medidas sobre la ejecución de garantías internacionales según el Convenio Del Cabo. **VI.** Medidas cautelares desde el derecho internacional privado. **VII.** De las decisiones judiciales y su registro ante el INAC.

INTRODUCCIÓN

Ya inmerso en el Diplomado de Derecho Aeronáutico, me incluyo dentro de aquellos que una vez que ingresan a este mundo tan complejo no es posible salir de él. Para quien le gusta el derecho por la infinidad de conocimientos

¹ Abogado.

que genera descubre que el Derecho Aeronáutico es el conjunto de principios y reglas que regulan la normativa para transitar el espacio aéreo por las aeronaves y los servicios de apoyo necesarios para llevar a cabo su actividad; pero que está conformado por reglas de derecho público, privado e internacional; por lo cual no podemos decir que es un derecho autónomo, sino que lo conforman una cantidad de materias de la más variada competencia que se conjugan para regular las relaciones derivadas del Derecho Aeronáutico y los hechos que de tal actividad se derivan. Así que en esa interrelación tan compleja encontramos disposiciones sobre materia civil, mercantil, laboral, penal, administrativo, internacional público y privado, tributario, considerándose como un Derecho Integral, dinámico porque cada normativa se debe ir ajustando a los avances tecnológicos de la aeronavegabilidad, habida cuenta que se trata de ir subsumiendo responsabilidades que conllevan a resguardar la seguridad, norte del Derecho Aeronáutico.

Pese a que la doctrina considera que el Derecho Aeronáutico es autónomo por ser independiente a las demás ramas de las ciencias jurídicas y poseer principios jurídicos que le son propios, me uno a la teoría del Dr. JORGE ÁLVAREZ MÉNDEZ quien estima que el Derecho Aeronáutico se alimenta de todas las demás ramas del Derecho, conformando así un todo.

Dando fuerza al criterio nos encontramos con la opinión del tratadista español LUIS TAPIA SALINAS, quien opina:

...sin negar la autonomía del Derecho Aeronáutico, procuraremos emplear este término con sumo cuidado y grandes precauciones para que no caigamos en el error de considerarlo independiente, que puede vivir por sí mismo, sin acudir a conceptos jurídicos pertenecientes o empleados por otras ramas del derecho, de las cuales indudablemente toma su savia, la utiliza en lo que le es apta o la transforma según sus necesidades, pero todo ello sin desgajarse del frondoso árbol de la ciencia jurídica, ni constituir uno de los grandes troncos de la misma, sino rama importante que se diferencia de otras en las que en muchas ocasiones se la quiere insertar².

En este orden de ideas, el presente trabajo de investigación, tiene como propósito encontrar soluciones prácticas que sopesan los derechos y obligaciones, tanto para el actor como para el demandado, en las acciones judiciales mediante las cuales se solicitan medidas preventivas a objeto de garantizar los resultados del juicio.

Me refiero al tema de las medidas preventivas típicas, las cuales son preferentemente de carácter patrimonial (embargo, secuestro y prohibición de

² Tapia Salinas, Luis. *Derecho Aeronáutico*. Bosch. Barcelona, 1993, pp. 33 y 34.

enajenar y gravar), cuyo objeto es asegurar *ab initio* de la litis, la existencia de bienes suficientes sobre los cuales deberá recaer la ejecución definitiva de la sentencia proferida por el tribunal de la causa, rescatando el adeudo objeto de la controversia.

Al respecto, cabe destacar que el doctrinario CHIOVENDA se refiere a las medidas preventivas como aquellas “provisoras cautelares” determinadas por el peligro o urgencia, que se dictan con anterioridad a la declaración de la voluntad concreta de la ley que garantiza un bien, o antes que se lleve a cabo su actuación, para garantía de su futura actuación práctica, y varían según la naturaleza del bien que se pretende.

Por su parte, de acuerdo a los juristas CARNELUTTI y CALAMANDREI, podemos decir que la medida cautelar tiene como función “evitar que se realicen por el demandado, durante el curso del proceso, actos que impidan o dificulten la efectividad de la satisfacción de la pretensión que se ejercita”. De esta manera se busca que el demandado, al conocer el proceso en su contra, no pueda disponer de los bienes respecto de los cuales pudiera recaer la ejecución de la decisión principal y tornarla en inejecutable, impidiendo la materialización de la tutela jurisdiccional en la fase ejecutiva. CALAMANDREI hace énfasis en la provisoriedad intrínseca de las medidas, en el sentido que los efectos jurídicos de las mismas no solo tienen duración temporal sino que tienen duración limitada a aquel período que deberá transcurrir entre la emanación de la providencia cautelar y la emanación de otra providencia definitiva, y por otro lado advierte su carácter instrumental, pues siempre se encontrará preordenada a la emanación de una ulterior providencia, de la cual asegura preventivamente su resultado práctico.

Ciertamente, la intención de las medidas cautelares es que se adopte tempranamente alguna decisión por parte de los jueces respectivos, que permitan que las formas del proceso en cuestión puedan conducirse naturalmente, sin urgencias que pudieran afectar la resolución justa del eventual conflicto de interés.

Ahora bien, las medidas precautorias solicitadas en el proceso civil son siempre evaluadas paralelamente con ocasión de la instauración de la demanda. No obstante, puede encontrarse en determinadas materias protegidas por el ordenamiento jurídico, verbigracia la Ley de Aeronáutica Civil (G.O. N° 38.333 del 12-12-2005, reformada parcialmente según G.O. N° 39.140 del 17-03-2009), mediante la cual el legislador crea una excepción en la disposición contenida en el artículo 27 en su parte *in fine*, que al texto reza: “...Cuando la aeronave está prestando servicio público de transporte aéreo, la medida cautelar solo apareja la inmovilización por sentencia ejecutoriada”.

Por lo que debo acotar, que se trata de un bien que presta servicios en interés de la comunidad; razones de peso, para encontrar una solución jurídica, mediante la cual el acreedor pueda asegurar su derecho como titular del crédito, sin caer en perjuicio inclusive del deudor, por recaer medidas cautelares sobre un bien que tal vez sobrepase el valor del crédito; y que la ejecución de la medida preventiva no dañe el interés colectivo.

I. DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

1. Característica esencial

La característica esencial de las medidas cautelares es su instrumentalidad. Su definición ha de buscarse más que sobre la base del criterio ontológico en un criterio teleológico: no en la cualidad –declarativa o ejecutiva– de sus efectos, sino en el fin –anticipación de los efectos de una providencia principal– al que su eficacia está preordenada³. En el Código de Procedimiento Civil, encontramos las clases de medidas preventivas, de la manera siguiente:

En *primer lugar*, las medidas nominadas o generales como serían:

(i) *El embargo de bienes muebles*: Tiene por objeto la inmovilización del bien para que el acreedor pueda hacer efectivo su crédito una vez que le sea reconocido por sentencia. Pendiente el embargo, en efecto, el deudor no puede vender ni ceder los bienes embargados, y el acreedor tiene derecho a que se le pague con la entrega de la cosa embargada, o con el importe de su producto, según el caso, con preferencia a otros acreedores.

El embargo puede ser solicitado por el actor en cualquier tipo de juicios, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos en el mismo Código de Procedimiento Civil.

Tal requerimiento se incluye en el libelo de la demanda, siendo el Tribunal quien ordene la apertura de un cuaderno separado de medidas a objeto de decretarla, salvo en los casos establecidos en leyes especiales como se trata en materia de derecho aeronáutico por considerarse que las aerolíneas prestan un servicio público en beneficio del bien común; y por otra parte, el legislador declaró la actividad aeronáutica como de utilidad pública (art. 4 Ley de Aeronáutica Civil); de manera tal que se considera que la inmovilización de una aeronave acarrea daño colectivo; por tanto el ejecutar una medida de embargo sobre la aeronave e inmovilizarla pudiera acarrear

³ Henríquez La Roche, Ricardo. *Instituciones del Derecho Procesal*. Ediciones Liber. Caracas, 2005, p. 500.

daños superiores a los que alcanzare generar en cualquier bien jurídico determinado en la mayoría de los casos.

Ciertamente la disposición contenida en el artículo 27 de la Ley de Aeronáutica Civil claramente establece que una aeronave es susceptible, en todo o en parte, de cualquier medida cautelar, inclusive aunque se encuentre en construcción. Pero hace la salvedad que mientras la aeronave esté prestando servicio público de transporte aéreo, la medida cautelar solo apareja su inmovilización por sentencia definitivamente firme.

Finalmente, la medida que recaiga en parte o totalmente sobre una aeronave debe ser registrada por ante el Registro Aeronáutico Nacional.

(ii) *El secuestro de bienes determinados*: El secuestro es el depósito de bienes muebles o inmuebles materia de un litigio que, en manos de terceros y para fines preventivos y de conservación, hacen los interesados o decreta el Tribunal.

(iii) *La prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles*: Esta medida no afecta ni perturba de manera inmediata al afectado, constituye una limitación al derecho de propiedad y por lo tanto su interpretación debe ser siempre restrictiva y no puede aplicarse de manera analógica.

En *segundo lugar*, encontramos las medidas innominadas o medidas cautelares atípicas que son las providencias cautelares que acordará el juez, cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar a otra una lesión patrimonial grave, o de difícil reparación, como por ejemplo autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos. Este tipo de medidas son las que puede dictar el juez de acuerdo al caso concreto cuando lo que se persigue es el aseguramiento de las resultas de aquellas demandas que no buscan la satisfacción de obligaciones dinerarias o la restitución de algún bien.

Estas medidas no están exentas de poder ser decretadas sobre las aeronaves de transporte público, siempre y cuando no causen la paralización de las mismas. Por esta razón, si el actor está en la imposibilidad legal de obtener en el procedimiento judicial una medida cautelar de embargo preventivo sobre una aeronave que presta servicio de transporte público antes de obtener una sentencia ejecutoria, puede solicitar medida cautelar innominada a objeto de resguardar los intereses de sus derechos conculcados.

Es importante destacar que en fase de ejecución con el proceso concluido por sentencia definitivamente firme o por cualquier acto equivalente, los tribunales no pueden ni deben dictar medidas preventivas, es decir, que en fase de ejecución se dictan sólo medidas ejecutivas previstas en el artículo 527 del Código de Procedimiento Civil, las cuales están dirigidas a dar cumplimiento de lo sentenciado.

Respecto a las medidas decretadas en la etapa de ejecución de sentencia, traigo a colación sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia N° 0345 de fecha 25-11-1997, caso Junta de Condominio Edificio la Pirámide, expediente N° 97-0116, estableció lo siguiente:

Ante esta situación, la Sala considera pertinente aclarar y precisar que en la oportunidad de ejecutar una sentencia, los Tribunales de Primera y Segunda Instancia no pueden decretar medidas preventivas de las consagradas en el artículo 588 del Código de Procedimiento Civil y en el párrafo Primero (innominadas), porque se genera una subversión del procedimiento previsto para la etapa de ejecución, y por otra parte, se quebranta el derecho de defensa de la parte contra quien va dirigida.

2. Requisitos que debe cumplir el solicitante de una medida cautelar

Las medidas cautelares se dictan *inaudita alteram parte* (sin haber escuchado a la otra parte) y se fundamentan en el supuesto que si la parte contra quien obra la medida se enterase, probablemente la medida sería ineficaz porque el accionado estaría advertido, lo que le daría oportunidad de establecer alguna estrategia jurídica para evadir la ejecución de la medida preventiva. Es por ello que el factor sorpresa evidentemente es contundente.

El Código de Procedimiento Civil establece en su artículo 585 al texto: “Las medidas preventivas establecidas en este Título las decretará el juez, solo cuando exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y siempre que se acompañe un medio de prueba que constituya presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama”. Es decir: cuando se acompañe de un medio de prueba que constituya presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama (*fumus bonis iuris*).

El fundamento del requisito legal de la presunción grave del derecho que se reclama radica en la necesidad de que se pueda presumir al menos que el contenido de la sentencia definitiva del juicio será de condena, como justificación de las consecuencias limitativas al derecho de propiedad que conlleva la medida. Resulta conveniente un juicio que previamente haga presumir la garantía de que la medida preventiva va a cumplir su función, instrumentalizada, de garantizar el resultado práctico de la ejecución forzosa, la cual, a su vez, depende de la estimación de la demanda.

En el supuesto que el demandante no posea el documento fundamental que determine el derecho que reclama mediante el cual se determina la responsabilidad civil del accionado, tendría como posibilidad para que el juez decrete la medida solicitada el *caucionamiento* bajo las condiciones establecidas en el artículo 590 del Código de Procedimiento Civil; que establece lo siguiente:

Podrá también el Juez decretar el embargo de bienes muebles o la prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles, sin estar llenos los extremos de ley, cuando se ofrezca y constituya caución o garantías suficientes para responder a la parte contra quien se dirija la medida, de los daños y perjuicios que ésta pudiera ocasionarle. Para los fines esta disposición solo se admitirán: 1) Fianza principal y solidaria...; 2) Hipoteca de primer grado sobre bienes...; 3) Prenda sobre bienes o valores; 4) La consignación de suma de dinero...

La otra condición de procedibilidad, peligro en el retardo, (*periculum in mora*) exige, como hemos dicho, la presunción de existencia de las circunstancias de hecho y de derecho, por cuanto los procesos en el derecho común se documentan y consumen un tiempo considerable, ya que conlleva una serie de fases procedimentales e incidencias que frenan el juicio principal, pudiendo hasta abrirse cuadernos separados como consecuencia de tercerías, apelaciones sobre sentencias interlocutorias, pruebas que conllevan evacuaciones complejas, términos de distancia; es decir, el proceso podría llevar un tiempo lo suficientemente largo como para beneficiar al demandado, pudiendo desmejorar o burlar la efectividad del fallo esperado si el actor tiene ciertamente la verosimilitud del derecho que reclama.

3. Levantamiento de medida de embargo y secuestro

Aun en aquellos casos que no estén exceptuados del embargo y secuestro, una fianza suficiente impedirá el mismo y dará derecho a la liberación inmediata, estimándose como caución suficiente en caso que cubra el total de la deuda y los gastos, y siempre que se destine exclusivamente al pago del acreedor. En este caso es el juez de la causa quien a solicitud del demandado fijaría el monto de la fianza. Se dispone igualmente que la demanda de levantamiento de los embargos y/o secuestros preventivos se resolverá por procedimiento sumario y rápido, declarándose responsable al embargante o secuestrante en aquellos casos en los que no sujete el embargo preventivo a lo dispuesto en el Convenio de Roma de 1933, del daño que resultare para el explotador o para el propietario.

II. DEL EMBARGO Y SECUESTRO DE AERONAVES

Como fue *supra* indicado, las medidas cautelares de aeronaves, se encuentran reguladas en la disposición contenida en el artículo 27 de la Ley de Aeronáutica Civil que al texto reza lo siguiente:

Las aeronaves, en todo o en parte aun las que están en construcción, son susceptibles de medidas cautelares, conforme al ordenamiento jurídico. La anotación de la medida en el Registro Aeronáutico Nacional, conferirá a su titular la preferencia de ser pagado antes de cualquier otro acreedor, con excepción de

los créditos privilegiados. Cuando la aeronave está prestando servicio público de transporte aéreo, la medida cautelar solo aparece la inmovilización por sentencia ejecutoriada.

Pero evidentemente por lo complejo del Derecho Aeronáutico, obligatoriamente debemos incluir la reglamentación del Convenio de Roma del 29-05-1933⁴. Haciendo un poco de historia hay que destacar que después de unos estudios comenzados en 1929 por el Comité Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos fue firmado en Ginebra el Convenio sobre embargo preventivo de aeronaves que si bien no ha tenido una gran aceptación en el campo internacional, si ha servido para influir de una manera directa en las legislaciones de los distintos países. En realidad, son tan sólo los primeros 7 artículos de los 15 que contiene los que establecen los principios jurídicos que tienden a reglamentar de una manera internacional el embargo preventivo de aeronaves.

Es quizás la definición una de las partes más importantes del Convenio, al entender por embargo preventivo: todo acto, cualquiera que sea su denominación, de los agentes de la justicia o de la administración pública, en beneficio de un acreedor, de un propietario, o del titular de un derecho real que grave la aeronave, sin que el embargante pueda invocar una sentencia ejecutoria obtenida previamente por el procedimiento ordinario o un título de ejecución equivalente (art. 2).

Dispone el Convenio que están exentas de embargos preventivos: las aeronaves destinada a un servicio del Estado; las pertenecientes y actuando en servicio de líneas regulares de transportes públicos, y las de transportes de personas o bienes contra remuneración, cuando estén preparadas para partir a efectuar un transporte de esta clase (art. 4).

En principio la ventaja que posee el acreedor es que puede obtener el decreto de la medida cautelar solicitada *inaudita alteram parte*; siempre y cuando la aeronave no se encuentre destinada por una aerolínea que preste servicios regulares de transporte público.

El concepto más amplio de línea regular es del doctrinario MATEESCO MATTE que la conceptualiza como un servicio periódico con un horario preestablecido, que incluye un transporte que se realiza diaria o semanalmente, o también un transporte que se identifica apenas con fechas de partida o de llegada.

Visto que el Convenio de Roma de 1933 es quien regula en su contenido la materia sobre las medidas de embargo y secuestro de aeronaves; es

⁴ En <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27031/norma.htm>

importante transcribir cuales son las aeronaves excluidas de ser sometidas a medidas cautelares; las cuales se enumeran de la manera siguiente: (i) Las aeronaves afectadas exclusivamente al Estado, entre las cuales están las destinadas al transporte del correo; (ii) Las aeronaves al servicio de una línea regular de transporte público; (iii) Las aeronaves afectadas al transporte de personas o bienes, con base en contratos onerosos, que estén listas para partir.

Al respecto, una aeronave se considera “lista para partir” cuando ha tomado el carburante y su carga y el piloto espera la autorización para el despegue. En tanto, no se eximen del embargo del Convenio las aeronaves, aún listas para partir, cuando la deuda ha sido contractada para un futuro viaje o cuando se trata de un crédito nacido durante el viaje que actualmente cumple. Asimismo, las aeronaves incluidas en el embargo del Convenio según las de carácter deportivo, turístico y de trabajos especiales.

Al igual que en las condiciones establecidas en el Código de Procedimiento Civil venezolano, el deudor puede evitar la inmovilización de la aeronave mediante el depósito de garantía suficiente. El procedimiento para ello depende de la ley nacional del lugar donde se tramita. El Convenio, prevé que el monto de la garantía debe cubrir la deuda y las costas, pero no ser superior al valor de la aeronave (art. 4).

Por otra parte, de acuerdo con el Convenio existe un procedimiento expedito para informar al deudor del embargo, de manera que éste tenga conocimiento de la situación jurídica de la aeronave. De igual manera dentro de las reglas del Convenio se establece que el embargo debe tramitarse de acuerdo a las disposiciones de éste; de no ser así, el demandante es responsable de indemnizar al dueño o explotador por los daños causados (art. 6). En tanto, el artículo 8 *ejusdem* protege la propiedad industrial por cuanto excluye el embargo por causa de falsificación de patentes (construcción, instrumentación). Tal disposición se basa en el artículo 27 del Convenio de Chicago⁵ el cual textualmente reza lo siguiente:

Exención de embargo por reclamaciones sobre patentes

a) Mientras una aeronave de un Estado contratante esté empleada en la navegación aérea internacional, la entrada autorizada en el territorio de otro Estado contratante o el tránsito autorizado a través de dicho territorio, con o sin aterrizaje, no darán lugar a embargo o detención de la aeronave ni a reclamación alguna contra su propietario u operador ni a injerencia alguna por parte o en nombre de este Estado o de cualquier persona que en él se halle, basándose en que la construcción, el mecanismo, las piezas, los accesorios o la operación de la aeronave infringen los derechos de alguna patente, diseño o modelo

⁵ En <https://www.dipublico.org/3433/convencion-internacional-sobre-aviacion-internacional-chicago-1944/>

debidamente concedidos o registrados en el Estado en cuyo territorio haya penetrado la aeronave, entendiéndose que en dicho Estado no se exigirá en ningún caso un depósito de garantía por la exención anteriormente mencionada de embargo o detención de la aeronave.

b) Las disposiciones del párrafo a) del presente artículo se aplicarán también al almacenamiento de piezas y equipo de repuesto para aeronaves, así como al derecho de usarlos e instalarlos en la reparación de una aeronave de un Estado contratante en el territorio de cualquier otro Estado contratante, siempre que las piezas o el equipo patentados, así almacenados, no se vendan ni distribuyan internamente ni se exporten con fines comerciales desde el Estado contratante en el que haya penetrado la aeronave.

c) Los beneficios de este artículo se aplicarán sólo a los Estados, partes en el presente Convenio, que 1) sean partes en la Convención Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial y sus enmiendas, o 2) hayan promulgado leyes sobre patentes que reconozcan y protejan debidamente las invenciones de los nacionales de los demás Estados que sean partes en el presente Convenio.

Por último debo destacar, que el Convenio de Roma de 1933 no se aplica a la quiebra ni a la violación de normas aduaneras, penales o de policía, ni a los embargos por el dueño desposeído de su aeronave después de un acto ilícito.

Así las cosas, a pesar de la protección como servicio de transporte público con carácter de utilidad pública, en el Derecho Aeronáutico se establece que al decretarse medida de embargo sobre una aeronave se hace la esencial división del mismo en preventivo, cuya finalidad es la de garantizar las resultas del juicio, y ejecutivo, cuando se trata de materializar el cumplimiento de la obligación a través de la ejecución del fallo.

Ahora bien, la aeronave y sus componentes están dentro de la calificación de bienes muebles registrables; aunado a que la aviación es un servicio destinado al bien común y no puede permitirse la inmovilización de la aeronave en perjuicio de sus usuarios, lo que pudiere en algún momento presentar un enfrentamiento entre los derechos del acreedor y el interés colectivo.

En consecuencia, utilizando caso análogo a aquel inmueble sobre el cual pesa una medida de embargo pero se sigue explotando sin que ello afecte los intereses del acreedor que solicitó la referida medida; lo mismo sucede con la aeronave, en donde el derecho del acreedor queda protegido con la inscripción de la medida en el Registro Aeronáutico, sin necesidad de afectar la actividad de la prestación del servicio de transporte público de la aeronave objeto de la medida. Esto no obsta para que en cualquier otra circunstancia la ley reserve la inmovilización de la máquina, como lo veremos más adelante, en las medidas decretadas por el Instituto de Aeronáutica Civil.

Por otra parte, el artículo 3 de la Ley de Aeronáutica Civil, destaca la oposición o interferencia a las operaciones aéreas y al texto establece lo siguiente: “En ejercicio de un derecho, nadie puede obstaculizar o interferir las operaciones aéreas y sus actividades conexas, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes de la República.”

Desviando un poco el sentido de poder que le confiere el Derecho Civil al poseedor o acreedor de un título frente a su deudor, notamos que en el Derecho Aeronáutico, de acuerdo a la disposición *supra* transcrita, interpone el interés colectivo que nada le relaciona con la obligación nacida entre el acreedor y deudor; pero si se puede ver perjudicado por un conflicto entre terceros ajenos a la actividad que se realiza en el momento en que el actor pretenda hacer valer sus derechos e intereses con la ejecución de una medida preventiva o inclusive ejecutiva cuya consecuencia es la de paralizar el vuelo que debe emprender la aeronave para el momento de la ejecución de la misma.

En consecuencia, el ejercicio del interés de la comunidad se interpone ante el interés individual del acreedor frente a su deudor. La Ley de Aeronáutica Civil establece que las empresas de transporte aéreo son de utilidad pública; “en consecuencia la normativa de Derecho Público se aplica en razón del servicio público *latu sensu* y no solo por el carácter orgánico de quien lo presta, ya que la prestación del servicio público puede estar desempeñada directamente por el Estado y demás entidades públicas, o por los particulares, cuando hayan recibido la adjudicación o concesión para llevar a cabo el servicio público encomendado” (Sentencia Sala Constitucional TSJ N° 189 de fecha 08-04-2010. Caso American Airlines).

III. MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS POR EL INAC

En la disposición contenida en el artículo 123 de la Ley de Aeronáutica Civil, encontramos lo siguiente: “El Presidente del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil y demás funcionarios competentes en materia de seguridad operacional y de la aviación civil, mediante acto motivado, podrán dictar medidas cautelares en caso de riesgo, a fin de garantizar la seguridad aeronáutica”.

Nos encontramos con que existen otras medidas cautelares derivadas de la Administración Pública, cuando se traten de prevalecer la seguridad aeronáutica; es decir, que quien actúa no es un acreedor haciendo valer sus derechos; sino que, tal y como lo dijimos al principio, el norte del derecho Aeronáutico es la seguridad; razón por la cual el INAC, ejerciendo sus facultades de control operacional, tiene las más amplias facultades para la

inmovilización de la aeronave por medidas de seguridad; así como la limitación o suspensión temporal de la eficacia de los certificados, aprobaciones, autorizaciones, licencias o habilitaciones previamente otorgadas cuando se haya constatado irregularidades que afecten en forma cierta, grave e inmediata la seguridad aérea.

Tales medidas deberán ser presentadas por escrito a menos que por emergencia se hagan en principio de manera verbal, evitando así el despegue de la aeronave; sin menoscabo de dejar por escrito a la brevedad posible el decreto de la medida dictada de inmovilización de la aeronave. En todo caso, las medidas cautelares deben ser confirmadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo y quedarán sin efecto una vez desaparezcan las razones que dieron origen a su imposición.

1. Oposición

La oposición son todos los argumentos y defensas esgrimidas por el afectado en contra del acto administrativo de efectos particulares que, una vez acordada la medida cautelar, la parte contra quien obre podrá oponerse a ella dentro de los 5 días hábiles siguientes en que haya tenido lugar la notificación. Dentro del referido lapso, cualquier persona que tenga interés o se sienta lesionado y que haya tenido conocimiento de la imposición de la medida cautelar podrá hacerse parte en el procedimiento de oposición.

Una vez consignado el escrito de oposición a la medida decretada, el día siguiente, se abrirá una articulación probatoria de 5 días hábiles para consignar el escrito de alegatos y la consignación de las pruebas correspondientes. Vencido el lapso, el Presidente del INAC se pronunciará dentro de los 3 días siguientes.

El Presidente del INAC procederá a revocar la medida cautelar que se hubiere dictado cuando estime que sus efectos no se justifican. En todo caso, las medidas cautelares que se hubiesen dictado con ocasión de un procedimiento administrativo cesarán en sus efectos cuando se dicte la decisión que ponga fin a dicho procedimiento o cuando transcurra el lapso establecido para la decisión definitiva sin que ésta se haya producido (art. 124 Ley de Aeronáutica Civil).

IV. HIPOTECA DE AERONAVES

De acuerdo a lo anteriormente dicho cabe preguntarse, ¿qué pasa con los créditos privilegiados? Esas obligaciones de garantías tales como la hipoteca, en el caso del acreedor hipotecario, si no puede ejecutar preferentemente a otro acreedor, la garantía sería la aeronave.

La Ley de Aeronáutica Civil, nos establece en sus disposiciones la posibilidad de constituir garantía hipotecaria sobre las aeronaves del siguiente modo:

Artículo 22. El Estado venezolano reconocerá los derechos sobre aeronaves civiles extranjeras, siempre y cuando cumpla con el Registro ante la autoridad competente del estado de matrícula.

Artículo 23. Las aeronaves aún en construcción, en todo o en parte, son hipotecables con tal que la estructura respectiva sea inscrita en el Registro Aeronáutico Nacional y contenga las características y signos necesarios para su cabal identificación.

Artículo 24. Son créditos privilegiados sobre aeronave, motores, sus partes, componentes, accesorios, su precio o la suma por la cual estuviere asegurada, en el orden que se enumeran:

1. Los derechos causados por la prestación de servicios de apoyo a la navegación aérea y aeroportuarios, multas y tributos.
2. Los gastos causados en interés del acreedor hipotecario y otros derechos de garantía.
3. Gastos para la conservación de la aeronave.
4. Los créditos provenientes de búsqueda, asistencia y salvamento.
5. Los emolumentos debidos a la tripulación por los tres últimos meses.
6. Los privilegios sobre la carga y el flete serán reconocidos cuando los gastos se originen de la búsqueda, asistencia y salvamento de la aeronave, y estos los hubiera directamente beneficiado.

Artículo 25. El acreedor no podrá hacer valer su privilegio sobre la aeronave si no lo hubiese inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional, dentro de un plazo de tres meses, que se contará a partir de la última operación, actos o servicios que le han originado.

La hipoteca, subsumiendo el concepto dentro de la hipoteca de bienes muebles registrables, pudiésemos decir que es el derecho real de garantía de una obligación constituida sobre bienes muebles registrables, como son las aeronaves, los cuales pueden permanecer en posesión y uso del propietario deudor; confiriendo al acreedor la facultad de ejecutar la garantía, a los fines de resarcirse con el precio del remate del bien; en el supuesto de no cumplir el deudor, con el pago de la obligación garantizada.

Hemos visto a través del presente trabajo que cuando se trata de aeronaves de explotación de transporte público (aerolíneas), el acreedor está limitado al decreto de medidas cautelares en el caso de pretender causar la inmovilización de la aeronave, por cuanto se considera que tal acción judicial

va en perjuicio de la colectividad, además de tener el carácter de utilidad pública.

No obstante, para el fortalecimiento de la economía y la continuidad y estabilidad en su desarrollo por parte de las empresas que se dedican a prestar un servicio público de transporte aéreo nacional o internacional se ha reconocido a través de la Ley de Aeronáutica Civil y la RAV 47.28, Capítulo D, referida a la inscripción de documentos con carácter registral, así como los convenios internacionales, que las aeronaves son susceptibles de ser hipotecadas y que ésta puede constituirse teniendo como objeto a la aeronave en su totalidad o en las partes divisas de la misma como los motores, sus partes, componentes y accesorios; pudiéndose extender hasta sus mejoras comprobadas por medio de su certificado de aeronavegabilidad; así como las rentas de la aeronave que por analogía son equivalentes a las pensiones arrendaticias percibidas por los inmuebles y la indemnización de sus seguros.

Tal y como lo establece la Ley de Aeronáutica Civil, es válida también la hipoteca sobre aeronaves en construcción, y se ha debatido como caso especial la situación jurídica acerca de sí es susceptible de hipotecar la aeronave que haya sido adquirida a crédito o por cualquier otro contrato de compraventa en el que el vendedor se reserve el título de propiedad o tenga reserva de dominio, sobre lo cual el jurista JUAN A. LENA PAZ, señala la solución doctrinal en el sentido de no aceptar la hipoteca en estos casos a fin de evitar controversias de difícil resolución entre las partes y terceros involucrados.

En el ámbito del Derecho Internacional, la hipoteca de aeronaves es regulada a través de un Convenio Internacional que representa obligaciones a cumplir por los países contratantes del mismo y que en cierta forma determina para los países no contratantes un reconocimiento a sus preceptos por equidad y solidaridad.

El Convenio a que se hace referencia es el Convenio sobre el Reconocimiento Internacional de Derechos Reales sobre las Aeronaves, firmado en Ginebra en 1948. El cual tiene dos objetivos: (i) Crear el nivel internacional un sistema de garantías para financiar la compra venta de aeronaves; y (ii) Reglamentar un crédito a favor de los acreedores, sobre la aeronave, bien de gran valor. El crédito o derecho sobre la aeronave incluye la cédula, los motores, las hélices, la radio y los demás elementos destinados a ser usados dentro del aparato, que esos elementos estén instalados o provisoriamente separados de la aeronave (Art. XVI). También incluye los repuestos de la aeronave, es decir cualquier elemento destinado a sustituir otro del aparato (Art. X-4).

Algunos autores estiman que el objeto fundamental del convenio de Ginebra de 1948, se encuentra en el establecimiento de normas básicas para

resolver conflictos de leyes sobre hipotecas de los países contratantes, destacando entre estos el embargo⁶. En todo caso, el convenio obliga a los países contratantes a reconocer la hipoteca.

V. CONVENIO DEL CABO AÑO 2001

Es importante destacar que cuando hablamos de garantías a favor de los acreedores contra sus deudores, específicamente sobre bienes muebles (elementos de equipos móviles), y a pesar que Venezuela no ha suscrito el Convenio, es sumamente significativo desde el punto de vista del Derecho Internacional incluir al Convenio Del Cabo, conferencia diplomática celebrada en Ciudad del Cabo entre los días 29 de octubre y 16 de noviembre de 2001, elaborado por UNIDROIT y con el apoyo de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), entidad que actúa además como organismo supervisor del Registro de Garantías Internacionales.

El Convenio Del Cabo se enmarca dentro de un proceso impulsado por distintas y complementarias instituciones internacionales con el objetivo de dotar de reglas comunes a las operaciones de financiación garantizadas a fin de proteger al proveedor (acreedor) en los contratos suscritos con el deudor; tales como venta con reserva de dominio, constitución de hipotecas, *leasing*, entre otros. Con el referido Convenio se pretende mejorar el acceso al crédito, confiriendo mejores garantías jurídicas a los operadores, y por el lado de los acreedores se espera que el Convenio sirva para apresurar el reconocimiento de las garantías y su eficacia (sobre todo en el tema del registro), establecer reglas claras de prioridad y proporcionar su ejecución. Así nace lo que se llama la garantía internacional.

Este concepto único y *sui generis* pretende superar la disparidad entre los distintos ordenamientos en relación con las garantías *in rem* e incluye reglas uniformes sobre constitución, prioridad, efectos, soluciones básicas para los casos de incumplimiento y medidas ante supuestos de insolvencia. Es decir, con la aplicación de la normativa del Convenio Del Cabo al solicitar la ejecución de una obligación pendiente, que se encuentre debidamente registrada con una garantía internacional, estaríamos aliviando la situación de incertidumbre del acreedor al temer que su deudor se insolvente, teniendo que recurrir a la solicitud de medidas cautelares, como ya lo estudiamos anteriormente, sino que al existir el registro de su garantía con validez internacional, se encuentra amparado jurídicamente evitando que lo pueda

⁶ Véase Álvaro A. Sequera Duarte. *Derecho Aeronáutico*. Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá, 2004, p. 321.

perjudicar la insolvencia del deudor, pues ya existe garantía sobre la cual va a ejecutar su acreencia sobre la cual deberá esgrimir su acción judicial.

Aclaro que este amparo solo opera para los países que se suscribieron al Convenio, que no es el caso de Venezuela, pero no deja de ser una innovación importante desde el punto de vista de las garantías sobre objetos aeronáuticos

En este sentido, puede ser titular de una garantía internacional (*security interest*) un acreedor en virtud de un contrato constitutivo de garantía, un vendedor condicional en virtud de un contrato con reserva de dominio o un arrendador en virtud de un contrato de arrendamiento en cualesquiera de sus acepciones.

Otra innovación que apareja el Convenio del Cabo es la constitución de un sistema registral internacional que confiere oponibilidad frente a terceros al acto inscrito y sirve para articular las reglas de preferencia. En consecuencia, se constituye el llamado Registro Internacional (*International Registry of Mobile Assets*) para la inscripción de contratos sobre garantías internacionales, garantías internacionales futuras, así como derechos y garantías no contractuales susceptibles de inscripción, entre otros. Se trata de un registro electrónico que se encuentra activo las 24 horas del día, cuya sede se encuentra en la ciudad de Dublín en Irlanda. La autoridad supervisora del Registro Internacional es la OACI, y actúa como registrador Aviareto, una sociedad público-privada. Además, existe un Reglamento sobre normas y procedimientos para el Registro internacional, que fue publicado por la OACI.

1. Constitución de la garantía internacional

Continuando con los comentarios sobre el Convenio Del Cabo, en la disposición contenida en su artículo 7, una garantía internacional se constituye por acuerdo escrito en el que se identifique el objeto de conformidad con el Protocolo. En tal sentido, debe especificarse el número de serie del fabricante, el nombre del fabricante y la designación del modelo, requisitos suficientes para su constitución.

Además, el otorgante, debe tener facultad de disposición sobre el objeto y en el caso de un contrato constitutivo de garantía se deben identificar las obligaciones garantizadas sin ser necesario declarar una cantidad; cuestión distinta en el caso del ordenamiento jurídico venezolano, que exige la cuantía de la garantía para su validez.

La inscripción en el Registro Internacional no tiene carácter constitutivo, sino que determina la oponibilidad de la garantía constituida frente a terceros. En el entendido que en el Registro solo se hacen valer los créditos privilegiados, tal y como lo dispone nuestra Ley de Aeronáutica Civil, en sus

artículos 22, 24 y 25; comparado con el Convenio por ejemplo en su artículo 29 dispone que “una garantía inscrita tiene prioridad sobre cualquier otra inscrita con posterioridad y sobre una garantía no inscrita”.

2. Las medidas sobre la ejecución de garantías internacionales según el Convenio Del Cabo

A los ojos del Convenio Del Cabo, “incumplimiento es aquello que se haya acordado por escrito entre las partes en el correspondiente contrato o, a falta de pacto, aquello que priva sustancialmente al acreedor de lo que tiene derecho a esperar en virtud del contrato”.

Ante el incumplimiento de la obligación, y en la medida en que el deudor lo haya consentido en algún momento, el acreedor puede: (i) Tomar la posesión o el control de la aeronave (o mejor dicho, de lo considerado objeto aeronáutico bajo el Convenio); (ii) Vender o arrendar la garantía; (iii) Percibir los ingresos o utilidades provenientes de su gestión; o (iv) Cualquier otra medida adicional permitida por la ley aplicable (art. 8).

Dentro del Convenio nos encontramos con el contenido del artículo 9 que permite que, causado el incumplimiento, se acuerde o se pida al tribunal la transmisión de la propiedad (a manos del acreedor) del objeto gravado como forma de satisfacción total o parcial de la obligación. En estos casos, el tribunal deberá comprobar que la cuantía de las obligaciones gravadas se corresponde con valor del objeto causa de la litis.

Las normas de Derecho que prevé el Convenio es que toda medida se aplicará de conformidad con el procedimiento previsto por la ley del lugar en que se deba aplicar, recordemos que el contrato se ajusta a los acuerdos entre partes, es decir, que pudieren haber convenido, que en caso de conflictos, se dirime la controversia por los tribunales de la jurisdicción del país suscrito; o también por un arbitraje, señalando el lugar y las condiciones del mismo; dependiendo del caso.

Ahora bien, existen dos medidas ejecutivas, a favor del acreedor, exclusivamente de aplicación sobre objetos aeronáuticos; dispuestas en el Convenio Del Cabo: (i) Cancelar la matrícula de la aeronave y (ii) Exportar y transferir físicamente el objeto desde el territorio en el cual está situado a otro; siendo importante destacar que el acreedor requiere del previo consentimiento escrito de cualquier acreedor preferente.

Aunado a lo anterior, las únicas limitaciones que incluye el Convenio son la observancia y sujeción, conforme a las leyes, así como a los reglamentos aplicables a la seguridad operacional, y que la solicitud se presente en virtud

de una autorización irrevocable inscrita para solicitar la cancelación de la matrícula y el permiso de exportación.

Finalmente, el Protocolo Primero (único vigente de los tres que conforman el Convenio) en su artículo 33 introduce una serie de medidas que pretenden la rápida entrega de la aeronave al acreedor en caso de que comience un procedimiento de insolvencia del deudor.

VI. MEDIDAS CAUTELARES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

En virtud de las diversas modalidades que pudiere adoptar la tutela cautelar en los distintos países nos encontramos con una definición concreta adaptada por la Segunda Conferencia Especializada Interamericana de Derecho Internacional Privado, celebrada en Montevideo en el año de 1979, en cuyo artículo 1 la Convención conceptualiza a las medidas cautelares de la manera siguiente: “Todo procedimiento o medio que tienda a garantizar las resultas o efectos de un proceso actual o futuro en cuanto a la seguridad de las personas, de los bienes o de las obligaciones de dar, hacer o no hacer una cosa específica, en procesos de naturaleza civil, comercial, laboral y en procesos penales en cuanto a la reparación civil”.

Vista la definición transcrita, siempre que un juez extranjero dicte una medida cuyo objeto sea la de garantizar las resultas del juicio, estaremos frente a una medida cautelar, sea cual fuere el nombre que el juez extranjero le profiera; razón por la cual Venezuela no debería tener problema en ejecutarla; ya que aunque difiera de las medidas cautelares determinadas en su artículo 588 de nuestro Código de Procedimiento Civil (embargo-secuestro-prohibición de enajenar y gravar); existen las llamadas medidas innominadas; razón por la cual, un juez nacional no tendría impedimento alguno en proceder a ejecutar una medida decretada por un Juez extranjero.

Por otra parte, de acuerdo al referido artículo, el legislador patrio establece que para decretar una medida cautelar se exige el requisito de instrumentalidad; en este sentido, la norma citada expresa que las partes podrán solicitar providencias cautelares en cualquier estado y grado de la causa.

Dicho lo anterior tenemos en cuenta que la medida cautelar debe ser instrumental, por lo cual cabe la duda en los casos en los cuales la medida anticipada es decretada en el extranjero. La respuesta la encontramos en el artículo 3 de la Convención Interamericana, de acuerdo a la cual: “La procedencia de la medida cautelar se decretará conforme a las leyes y por los jueces del lugar del proceso”. En consecuencia se entiende que se aplicaría el

Derecho del lugar donde se decreta la medida, quien debe pronunciarse sobre la necesidad o no de haberse iniciado el procedimiento, subsumiendo la norma *supra* descrita a la disposición establecida en el artículo 56 de la Ley del Derecho Internacional Privado que estatuye que la forma del procedimiento va a depender del funcionario ante el cual se lleve a cabo, consagrando así el principio *lex fori regit processum*. De todas formas, el juez nacional tiene la herramienta de orden público para negarse a ejecutar una medida anticipada.

VII. DE LAS DECISIONES JUDICIALES Y SU REGISTRO ANTE EL INAC

En la Gaceta Oficial N° 6.279 Extraordinario de 23-12-2016 se publicó la Regulación Aeronáutica Venezolana (RAV), 47 que se refiere a la inscripción de documentos con carácter registral y establece que se inscribirán en el Registro Aeronáutico Nacional todos los actos y negocios jurídicos relativos al dominio y demás derechos reales que afecten a las aeronaves, así como todos aquellos documentos que guardan relación con la actividad aeronáutica del país, conforme a lo previsto en la Ley de Aeronáutica Civil.

Así, la RAV 47.28, en su literal b) establece la obligatoriedad de inscribir en el Registro Aeronáutico Nacional, entre otras, las Decisiones Judiciales; a lo que debe acotar, que mientras no se efectúe la inscripción de la sentencia por ante el Registro Aeronáutico Nacional el interesado no podrá ejecutar el fallo, si su acción va contra la aeronave.

Dentro de las decisiones judiciales debemos tener en cuenta todas aquellas que ponen fin al juicio, ya que ya desarrollamos el tema de las medidas cautelares y su especial acción en el Derecho Aeronáutico, en donde concluimos que para poder tener una medida cautelar de embargo esta no puede inmovilizar la aeronave, porque va en perjuicio de la colectividad, pero podría obtener su medida e inscribirla ante el Registro Aeronáutico Nacional, sin paralizar la actividad de la aeronave, para tener la certeza que al momento de llegar la sentencia definitivamente firme, no quede ilusoria y pueda proceder a materializar el cumplimiento de la obligación que lo llevó a incoar la demanda en contra de su deudor, consecuentemente afectando la aeronave.

NORMATIVA

Información normativa

LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, RESOLUCIONES Y PROVIDENCIAS DE INTERÉS AERONÁUTICO DICTADAS DURANTE EL AÑO 2019

Recopilación y selección por Antonio Silva Aranguren¹ y
Gabriel Sira Santana²

A continuación colocamos a disposición del lector, a efectos de memoria histórica, el listado cronológico de normas de interés aeronáutico publicadas en Gaceta Oficial durante el año 2019.

Para leer el texto completo de estos actos, consulte el *Boletín de Derecho Aeronáutico*, publicado trimestralmente por el Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y disponible en <http://cidep.com.ve/bda>.

ENERO

No hubo actos de interés.

FEBRERO

Actualización e implementación del sistema de tarifas e incentivos para los trámites, derechos aeronáuticos y servicios prestados por el INAC

Gaceta Oficial: N° 6.429 Extraordinario del 08-02-2019.

Acto: Resolución N° 3 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

Deroga a: Resolución N° 37 del 31-05-2018 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, publicada en Gaceta Oficial N° 41.417 del 12-06-2018.

¹ Abogado y especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Profesor de la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Monteávila. Director Ejecutivo del CIDEP. Coordinador y profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

² Abogado *summa cum laude* y especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela. Investigador del CIDEP. Coordinador y profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

Actualización e implementación del sistema de tarifas e incentivos para los trámites y servicios prestados por el Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía (IAM), así como en los aeropuertos administrado por la empresa del Estado Bolivariana de Aeropuertos (BAER), S.A.

Gaceta Oficial: N° 6.429 Extraordinario del 08-02-2019.

Acto: Resolución N° 4 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

Deroga a: Resolución N° 36 del 31-05-2018 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, publicada en Gaceta Oficial N° 41.417 del 12-06-2018.

Inicio del proceso de revisión, verificación y validación de las licencias aeronáuticas, convalidaciones, habilitaciones y certificados médicos aeronáuticos proveniente del INAC

Gaceta Oficial: N° 41.595 del 27-02-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDI-083-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Iniciar el proceso de revisión, verificación y validación de las licencias aeronáuticas, convalidaciones, habilitaciones y certificados médicos aeronáuticos y posterior actualización e inserción en los archivos físicos y digitales correspondientes de la totalidad de las documentales y datos que conforman los expedientes administrativos de todo el personal aeronáutico acreditado, certificado o convalidado por la Autoridad Aeronáutica de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 1).

MARZO

No hubo actos de interés.

ABRIL

Determinación de los derechos aeronáuticos para los trámites y servicios prestados por el INAC

Gaceta Oficial: N° 41.613 del 09-04-2019.

Acto: Resolución N° 9 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte.

Objeto: Establecer los derechos aeronáuticos para los trámites y servicios prestados por el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, correspondientes a las actividades generadoras de valoración económica para los servicios de

navegación aérea, los trámites administrativos que se causen ante la Autoridad Aeronáutica, a través de sus dependencias adscritas, como consecuencias de la utilización de la Región de Información de Vuelo (FIR) Maiquetía (artículo 1).

Deroga a: Los conceptos tarifarios por los derechos aeronáuticos y servicios aeronáuticos establecidos en Petro (PTR) contenidos en los ítems 121 al 121.18 del artículo 5, y los conceptos de la tarifas establecidas en Euros (€) en los ítems 117 al 134 por derechos aeronáuticos y cursos de capacitación, dictados por el Centro de Instrucción Aeronáutica Civil, “May. (Av.) Miguel Rodríguez” (CIAC), previstos en el artículo 6, ambos de la Resolución N° 003 de fecha 06-02-2019.

MAYO

Reversión inmediata al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, de la infraestructura aeronáutica y demás instalaciones y servicios que conforman el Aeropuerto Internacional “Oscar Machado Zuloaga”, ubicado en el estado Bolivariano de Miranda, así como las competencias para su conservación, administración y aprovechamiento

Gaceta Oficial: N° 6.455 Extraordinario del 07-05-2019.

Acto: Decreto N° 3.842.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

Reversión inmediata al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, de la infraestructura aeronáutica y demás instalaciones y servicios que conforman el Aeropuerto Nacional “Metropolitano”, ubicado en el estado Bolivariano de Miranda, así como las competencias para su conservación, administración y aprovechamiento

Gaceta Oficial: N° 6.455 Extraordinario del 07-05-2019.

Acto: Decreto N° 3.843.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

Normas sobre protección y uso de la información sobre seguridad operacional

Gaceta Oficial: N° 41.634 del 16-05-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-220-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer las disposiciones para el adecuado uso y la protección de la información de seguridad operacional procedente de los Sistemas de Recolección y Procesamiento de Datos de Seguridad Operacional (SDCPS) y de sus fuentes conexas, con el fin de garantizar la disponibilidad continua de dicha información y de esta manera mantener y fortalecer la seguridad operacional (artículo 1).

JUNIO

No hubo actos de interés.

JULIO

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Licencias al Personal Aeronáutico (RAV 60)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-125-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer el régimen jurídico de los aspirantes y titulares de una licencia aeronáutica, habilitación u otros documentos que la Autoridad Aeronáutica otorgue para el ejercicio de las atribuciones conferidas (sección 60.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Normas para el Otorgamiento del Certificado Médico Aeronáutico (RAV 67)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-124-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer los requisitos médicos para determinar la aptitud psicofísica de los aspirantes y titulares de una licencia aeronáutica, los procedimientos para otorgar los certificados médicos, así como los requisitos para designar y autorizar a los Médicos Examinadores Aeronáuticos y los Centros Médicos Aeronáuticos Examinadores, por parte de la Autoridad Aeronáutica (sección 67.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Seguridad de la Aviación Civil en los Aeródromos y Aeropuertos (RAV 107)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-169-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer las normas de seguridad de la aviación civil para prevenir la ocurrencia de actos de interferencia ilícita, así como aquellas acciones que deben ser adoptadas con posterioridad a la ocurrencia de los mismos en los aeródromos o aeropuertos que se clasifican dentro de las categorías reconocidas por la Autoridad Aeronáutica según sus usos, propietarios, facilidades, servicios, importancia, destinación, interés público, ubicación de movimiento y demás características que permitan diferenciarlos, para funcionar como tal (sección 107.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Certificación y Operación de Empresas de Servicios de Seguridad de la Aviación Civil (RAV 112)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-172-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Disponer los principios de seguridad de la aviación civil que aplicarán a todas las personas jurídicas que realicen o se propongan prestar servicios privados de seguridad de la aviación civil, a fin de evitar actos de interferencia ilícita, a los explotadores de aeronaves, a los explotadores de aeródromos y de aeropuertos, así como a los agentes acreditados para el manejo de la carga aérea (sección 112.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Certificación de Explotador del Servicio Público de Transporte Aéreo y de Servicio Especializado de Transporte Aéreo (RAV 119)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-126-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer el régimen jurídico de las sociedades mercantiles que realicen o soliciten realizar operaciones de transporte aéreo comercial para la prestación del servicio público de transporte aéreo o servicio especializado de transporte aéreo (sección 119.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Reglas de Operación para Explotadores del Servicio Especializado de Transporte Aéreo en las Modalidades de Taxi Aéreo y Transporte Aéreo de Valores, en Operaciones Nacionales e Internacionales (RAV 136)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-174-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer las reglas de operación para explotadores del servicio especializado de transporte aéreo en las modalidades de taxi aéreo y transporte aéreo de valores, en operaciones nacionales e internacionales (sección 136.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Certificación de Aeródromos (RAV 139)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-175-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer los requerimientos y proceso de certificación y operación de aeródromos abiertos al uso público nacionales e internacionales con el objeto de garantizar la seguridad, regularidad y eficiencia de las instalaciones, servicios, equipos, y procedimientos operacionales, conforme a la Regulación Aeronáutica Venezolana RAV-14 “Diseño de Aeródromos”, RAV-114 “Operaciones de Aeródromos” y demás normas técnicas aplicables (sección 139.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Unidades de Medidas que se emplean en las Operaciones Aéreas y Terrestres (RAV 273)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-180-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Esta regulación contiene normas para la aplicación de un sistema normalizado de unidades de medidas, para ser utilizado en las operaciones aéreas y terrestres, vinculadas con la aviación civil. Este sistema normalizado de unidades de medida se basa en el Sistema Internacional de Unidades (SI), y en ciertas unidades que no pertenecen a ese sistema, pero cuyo uso se considera necesario para satisfacer las necesidades especiales de la aviación civil (sección 273.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Servicio Meteorológico Aeronáutico (RAV 277)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-182-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Regir la prestación del servicio meteorológico aeronáutico (sección 277.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Reglamento del Aire (RAV 281)

Gaceta Oficial: N° 6.462 Extraordinario del 01-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-183-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: El Reglamento del Aire se aplica a las aeronaves que ostenten la marca de nacionalidad y matrícula de la República Bolivariana de Venezuela cualquiera que sea el lugar en que se encuentren, siempre que no se oponga al reglamento publicado por el Estado que tenga jurisdicción en el territorio sobre el cual vuele y de todas las aeronaves extranjeras que operen en nuestro territorio. Para los vuelos sobre aquellas zonas de alta mar en la que la Autoridad Aeronáutica haya aceptado la responsabilidad de prestar servicio de tránsito aéreo, de conformidad con un acuerdo regional de navegación aérea, se entiende que la "Autoridad ATS Competente" mencionada en esta Regulación es la autoridad correspondiente designada por la Autoridad Aeronáutica (sección 281.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Diseño de Aeródromos (RAV 14)

Gaceta Oficial: N° 6.463 Extraordinario del 03-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-168-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer el régimen jurídico del diseño de los aeródromos civiles del país y regula las inmediaciones terrestres o acuáticas de los aeródromos públicos y militares, las instalaciones de ayuda y protección a la navegación aérea y todo objeto, infraestructura o cosa que constituya obstáculo o fuente de interferencia para la navegación aérea (sección 14.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Seguridad de Aeronaves en la Aviación Civil (RAV 108)

Gaceta Oficial: N° 6.463 Extraordinario del 03-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-170-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer los principios de seguridad de la aviación civil que rigen la seguridad de las aeronaves y sus operaciones (sección 108.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Seguridad en las Operaciones de Carga, Correo, Provisiones y Suministros en la Aviación Civil (RAV 109)

Gaceta Oficial: N° 6.463 Extraordinario del 03-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-171-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: Establecer los principios de seguridad de la aviación que rigen la seguridad de la carga, el correo, las provisiones y suministros (sección 109.1).

Regulación Aeronáutica Venezolana sobre Sistemas de Vigilancia Radar (RAV 269)

Gaceta Oficial: N° 6.463 Extraordinario del 03-07-2019.

Acto: Providencia Administrativa N° PRE-CJU-GDA-127-19 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil.

Objeto: La presente Regulación, aplica a la utilización, manejo, instalación y mantenimiento, del sistema de radares secundarios ubicados en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, cuya función es la vigilancia de las aeronaves que operan dentro de la Región de información de vuelo (FIR) Maiquetía, garantizando de esta forma la seguridad operacional, el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, así como, las disposiciones y recomendaciones adoptadas por la República, como Estado contratante de la Organización de Aviación Civil Internacional (sección 269.1).

AGOSTO

No hubo actos de interés.

SEPTIEMBRE

No hubo actos de interés.

OCTUBRE

No hubo actos de interés.

NOVIEMBRE

Regulación del precio de los combustibles para aeronaves de uso privado, de bandera nacional que efectúen rutas nacionales, bajo la modalidad de precio internacional, pagadero a PDVSA en bolívares de acuerdo con la tasa cambiaria diaria fijada por el Banco Central de Venezuela o su contravalor en criptoactivos o criptomonedas

Gaceta Oficial: N° 41.758 del 12-11-2019.

Acto: Resolución N° 106 del Ministerio Del Poder Popular De Petróleo.

Objeto: Igual a su nombre según el artículo 1.

DICIEMBRE

No hubo actos de interés.

JURISPRUDENCIA

Información jurisprudencial

JURISPRUDENCIA AERONÁUTICA DURANTE EL AÑO 2019

Recopilación y selección por Antonio Silva Aranguren¹ y Gabriel Sira Santana²

A continuación colocamos a disposición del lector el listado cronológico de fallos dictados durante el año 2019 por la Sala Constitucional, la Sala Político Administrativa y la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, así como las Cortes de lo Contencioso Administrativo y los tribunales superiores y de primera instancia con competencia en la materia, que resultan de interés para el Derecho Aeronáutico.

Para leer extractos de estos actos, consulte el *Boletín de Derecho Aeronáutico*, publicado trimestralmente por el Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y disponible en <http://cidep.com.ve/bda>.

ENERO

Se niega medida cautelar contra supuesta vía de hecho de aeropuerto para desocupar espacios concedidos a una línea aérea – *Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, N° 9 del 29-01-2019 (caso: Aserca Airlines C.A. v. Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía)*. <https://bit.ly/3idRKu8>

FEBRERO

No hubo fallos de interés.

¹ Abogado y especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Profesor de la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Monteávila. Director Ejecutivo del CIDEP. Coordinador y profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

² Abogado *summa cum laude* y especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela. Investigador del CIDEP. Coordinador y profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

MARZO

No hubo fallos de interés.

ABRIL

El procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley de Aeronáutica Civil no vulnera el derecho a la defensa ni el debido proceso / Las sanciones administrativas son independientes de las sanciones penales y tal dualidad no vulnera el principio del *non bis in ídem* – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 165 del 10-04-2019 (caso: Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft v. Instituto Nacional de Aeronáutica Civil)*. <http://bit.ly/2LqxvgH>

MAYO

No hubo fallos de interés.

JUNIO

No hubo fallos de interés.

JULIO

La jurisdicción especial aeronáutica es incompetente para conocer causas que versen sobre contratos de obras civiles – *Sala Constitucional del TSJ, N° 194 del 12-07-2019 (caso: Condominio Aeropuerto Metropolitano)*. <https://bit.ly/2MSbd7P>

Los contratos de suministro de repuestos para aeronaves de entes públicos que presten servicios públicos están sujetos a cláusulas exorbitantes así estas no se hayan previsto al contratar – *Sala Político Administrativa del TSJ, N° 459 del 17-07-2019 (caso: Corporación Eléctrica Nacional, S.A. v. Matrix Aviation, Inc. y otro)*. <https://bit.ly/35yDRS4>

Es válido acordar en una póliza de seguro que la misma no cubrirá siniestros si la aeronave estaba siendo operada por pilotos sin certificado médico vigente / Todas las personas que actúen como pilotos en un vuelo deben poseer certificado médico vigente / La infracción administrativa derivada del vuelo de una aeronave sin contar con los permisos para ello es independiente de la responsabilidad contractual originada por el mismo hecho / Las líneas

aéreas tienen el deber de asegurarse que su personal cuenta con los certificados y licencias requeridas para operar – *Sala de Casación Civil del TSJ, N° RC0288 del 18-07-2019 (caso: Aerotransporte Elcon C.A. v. Multinacional de Seguros, C.A.)*. <https://bit.ly/3i7Tt3P>

AGOSTO

No hubo fallos de interés.

SEPTIEMBRE

No hubo fallos de interés.

OCTUBRE

No hubo fallos de interés.

NOVIEMBRE

Procede la reposición de la causa si no se cumplieron las formalidades previstas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuando el asunto versa sobre una infraestructura aeronáutica que se ha revertido a favor del Estado – *Sala de Casación Civil del TSJ, N° 486 del 20-11-2019 (caso: Manuel Vera Rodríguez y otros v. Comunidad de Propietarios del Aeropuerto Metropolitano y otro)*. <https://bit.ly/35zKJ1p>

DICIEMBRE

No hubo fallos de interés.

EL NON BIS IN ÍDEM EN ALGUNOS FALLOS AERONÁUTICOS

Gabriel Sira Santana¹

Resumen: La colaboración reseña los términos en los que la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia venezolano ha concebido al non bis in ídem en causas con contenido aeronáutico y las implicaciones que de ello derivan.

Palabras clave: Aeronáutica civil – Derecho sancionatorio – Debido proceso.

SUMARIO. I. Un par de precisiones sobre el non bis in ídem. II. Los fallos N° 1152/2016 y 165/2019 de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. III. Nuestros comentarios al respecto.

I. UN PAR DE PRECISIONES SOBRE EL NON BIS IN ÍDEM

Uno de los principios básicos del ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado es que nadie puede ser sancionado –ni juzgado– dos veces por el mismo hecho o, en palabras de SANTAMARÍA PASTOR, “la exclusión de la posibilidad de imponer en base a los mismos hechos dos o más sanciones administrativas o una sanción administrativa y otra de orden penal”².

Se trata de una máxima que conocemos como *non bis in ídem* –cuya traducción literal del latín sería *no dos veces por lo mismo*– y que, al estudiarse junto con el principio de proporcionalidad, cosa juzgada y la seguridad jurídica que debe caracterizar a todo Estado de Derecho, sirve de fundamento para impedir la dualidad comentada cuando existe una identidad de sujetos, hechos y fundamentos³, aun cuando el alcance de esta prohibición queda

¹ Abogado *summa cum laude* y especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela. Investigador del CIDEP. Coordinador y profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

² Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, v. II, 2° ed., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 393.

³ Véase Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2° ed. ampliada, 1° reimpr., Tecnos, Madrid, 2000, p. 398. El autor parte de la legislación española y los dichos de SALVADOR DEL REY GUANTER para destacar que esta identidad no está exenta de complicaciones ya que, al ampliarse el campo de acción del principio del ámbito adjetivo (imposibilidad de doble juicio) al sustantivo (imposibilidad de doble sanción, con independencia de si hay uno o más procedimientos o procesos), y estar presentes dos órdenes normativos (Derecho Administrativo y Derecho Penal), es factible que existan diferencias en cuanto al modo de

abierto a interpretaciones, constándose posiciones que van desde la necesidad de promover una política legislativa en la que un mismo hecho no pueda dar lugar a más de una infracción y su consiguiente sanción⁴, a la previsión de un sistema de prevalencia en donde si bien no se proscribe la multiplicidad de sanciones, se da preferencia a una de ellas sobre el resto u opera la figura de los concursos⁵; pasándose por soluciones menos garantistas como lo sería que ambas sanciones sean aplicadas de forma independiente al considerarse que ellas protegen intereses distintos –aun cuando haya identidad de sujetos y hechos– en lo que ha sido calificado por NIETO como una “simple triquiñuela” para “así escapar el Legislador y el operador jurídico a los rigores de un dogma incluso aun cuando esté constitucionalmente reconocido”⁶.

En todo caso, el *non bis in ídem* no resulta extraño al foro venezolano y son múltiples las consideraciones que podemos encontrar al respecto al tratarse –como sostiene el mismo foro– de “un tema bastante complejo, no exento de controversias y que presenta múltiples derivaciones”⁷, a pesar de los términos relativamente sencillos en los que lo recoge el numeral 7 del artículo 49 de la Constitución de la República⁸.

Así, por ejemplo, TRÍAS BERTORELLI expresa que el principio “constituye (...) una garantía constitucional que persigue evitar que las personas sean juzgadas y sancionadas dos veces por el mismo hecho y bajo el mismo

comprender la responsabilidad y, con ello, se abra una ventana para vulnerar el principio que comentamos con base en lo que se entienda por igualdad de sujetos, cómo se interpreten los hechos y cuál es el bien jurídico que se dice tutelar.

⁴ *Ibid.*, p. 405. El autor señala que si el “verdadero problema” del *non bis in ídem* es la política legislativa, “lo que el Estado tiene que preguntarse, cuando decide reprimir un hecho, es si conviene tipificarlo como delito o como infracción administrativa, ya que tiene en sus manos ambas posibilidades”.

⁵ Véase como ejemplo el caso español detallado en *ibid.*, pp. 422-455.

⁶ *Ibid.*, pp. 406-409. El autor profundiza en este planteamiento cuando sostiene que “[a]dmittiendo (...) que la lesión de dos bienes jurídicos justifica la aparición de dos infracciones, se traslada la duda a otro nivel superior: hasta qué punto puede el Legislador declarar bienes e intereses dignos de protección jurídica. La respuesta (...) no es sencilla. Porque es indudable que corresponde al Legislador seleccionar los bienes e intereses cuya protección afecta a la comunidad. Pero no menos cierto resulta que la proliferación arbitraria de estos bienes e intereses hace trizas las grandes conquistas del Derecho Administrativo Sancionador, empezando por la regla del *non bis in ídem*. De nada vale, en efecto, proclamar enfáticamente que no es lícita la misma sanción por un hecho único, si a renglón seguido se prevé una excepción de tamaño envergadura”.

⁷ Miguel Ángel Torrealba Sánchez, “Lineamientos para una reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos venezolana en materia de procedimiento sancionador”, *Derecho Administrativo Sancionador*, CIDEP y CERECO-UMA, Caracas, 2019, p. 124.

⁸ Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30-12-1999, reimpressa en N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000 y enmendada en N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009. El artículo reza: “[e]l debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas y, en consecuencia: (...) 7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente”.

fundamento, es decir, se proscribe imponer dos sanciones del mismo orden cuando se verifique identidad de sujeto, de hecho y de fundamento en un mismo o distintos procedimientos”⁹, mientras PEÑA SOLÍS realiza un estudio más detallado del tema que nos ocupa para concluir que (i) a pesar de que la redacción constitucional solo alude a juicios, la prohibición también abarca las sanciones por motivos de hermenéutica jurídica que derivan del encabezado del artículo 49 sobre el debido proceso administrativo y judicial, y (ii) al ser el interés general uno solo, no resulta correcta su segmentación para generar una multiplicidad de intereses que pasen a ser protegidos por diferentes órganos y entes del Estado y que puedan ser usados como argumento para negar el principio estudiado¹⁰.

Con base en lo hasta aquí dicho –y teniendo estas líneas una intención meramente introductoria para dar pie al tema que nos ocupa– el respeto del *non bis in ídem* podría entonces apreciarse en dos momentos:

En *primer lugar*, cuando el legislador valora que un hecho es lo suficientemente gravoso para la sociedad como para ser objeto de sanción, correspondiéndole en consecuencia determinar si esta será de naturaleza administrativa o penal, debiendo abstenerse en todo caso de acordar más de una consecuencia jurídica para un mismo supuesto de hecho salvo por lo que se refiere a las sanciones accesorias¹¹.

No obstante, dado que basta una somera revisión del ordenamiento jurídico venezolano para constatar que lo indicado anteriormente poco se cumple, llegándose al extremo de que un mismo artículo prevea que un mismo hecho da lugar a sanciones administrativas y penales¹², el “segundo

⁹ Diana Trías Bertorelli, “Comentarios sobre las garantías procesales establecidas en el artículo 49 de la Constitución y su aplicación en los procedimientos administrativos sancionatorios”, *Derecho Administrativo Sancionador*, CIDEP y CERECO-UMA, Caracas, 2019, p. 114.

¹⁰ José Peña Solís, *La potestad sancionatoria de la Administración Pública venezolana*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2005, pp. 237-243.

¹¹ Véase en general Antonio Silva Aranguren, “La concurrencia de sanciones penales y administrativas y la complejidad del non bis in ídem”, *Derecho Administrativo Sancionador*, CIDEP y CERECO-UMA, Caracas, 2019, pp. 197-212. El autor destaca que “[e]l Legislador quien tendría el poder de conferir al castigo una u otra naturaleza” y esa “calificación respond[e] a una decisión política” que tiene límites, como lo sería el hecho que las penas privativas de libertad o la confiscación siempre son de naturaleza penal y se encuentran fuera del alcance de la Administración.

¹² Véase por ejemplo el encabezado y primer aparte del artículo 52 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en Gaceta Oficial N° 6.202 Extraordinario del 08-11-2015 y reimpreso en N° 40.787 del 12-11-2015, según el cual “[l]os sujetos de aplicación que restrinjan la oferta, circulación o distribución de bienes regulados por la autoridad administrativa competente, retengan los mismos, con o sin ocultamiento, serán sancionados con prisión de ocho (08) a diez (10) años. // Así mismo, serán sancionados con la ocupación temporal del establecimiento hasta por ciento ochenta (180) días prorrogables por una sola vez”. Un estudio sobre estas y otras disposiciones del decreto ley, con inclusión de su relación con el *non bis in ídem*, puede verse en Gabriel Sira Santana, “El

momento” del *non bis in ídem* adquiriría especial relevancia en nuestras fronteras.

Es decir: el deber del operador de justicia –sea este la Administración Pública o el Poder Judicial– de tramitar y decidir el procedimiento administrativo o proceso judicial, según sea el caso, asegurándose de que el principio no quede desprovisto de contenido¹³.

En otras palabras, dicho operador no debe imponer –o consentir– una multiplicidad de sanciones (*i*) en cabeza de un sujeto determinado, (*ii*) frente a un mismo hecho, (*iii*) sin que exista una verdadera bifurcación de fundamentos o bienes tutelados, que como hemos indicado *ut supra* constituye la válvula de escape –o triquiñuela, según la doctrina en la materia– para obviar el principio.

¿Cómo se materializa esto en la práctica? La respuesta la ofrecen autores como PESCI FELTRI quien determina que:

...ante dos o más normas administrativas que sancionen unos idénticos hechos cometidos por una misma persona y que pudieran dar lugar al inicio de procedimientos administrativos diversos, el principio de *non bis in ídem* exige la prohibición de la apertura simultánea o sucesiva de dos procedimientos, por lo que si se produjera tal situación por cuanto son llevados por órganos administrativos diferentes, la decisión que resuelva por primera vez el asunto planteado es la que debe ser tomada en cuenta por el órgano decisor que esté sustanciando el segundo de los procedimientos.

(...)

En cambio, si se verificara la concurrencia de normas penales y administrativas que establezcan sanciones por la comisión de unos mismos hechos, tipificados como delitos e infracciones respectivamente, hay que poner en evidencia que si los procedimientos son abiertos simultáneamente por la Administración pública y por los tribunales penales, el que se ha iniciado en sede administrativa debe paralizarse hasta tanto no se decida el proceso penal. En este supuesto, en caso de que el tribunal penal dictara una sentencia absolutoria, la Administración

procedimiento administrativo sancionatorio en materia de protección al consumidor”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 12, Universidad Monteávila, Caracas, 2017, pp. 111-154.

¹³ Como recuerda A. Silva Aranguren, ob. cit., p. 218, “[p]odría exigirse al Legislador prudencia y reflexión, pero la experiencia muestra que se hace imposible evitar la coexistencia de infracciones con supuestos idénticos o similares, con lo que lo que debe hacerse es impedir la coexistencia de sanciones, para lo cual es imprescindible que el órgano llamado a sancionar analice con cuidado la situación concreta”.

podría iniciar o continuar con el procedimiento sancionatorio suspendido e imponer la sanción una vez demostrada la culpabilidad del administrado¹⁴.

En resumen, la materialización y garantía del *non bis in ídem* implicaría que ante una deficiente técnica legislativa que acuerde dos o más sanciones para un mismo supuesto de hecho, correspondería a la Administración la salvaguarda del principio bajo *criterios de temporalidad* (decisión del primer procedimiento pondría también fin al segundo¹⁵) o *gravedad* (proceso penal privaría sobre el procedimiento administrativo, haciéndose depender la continuidad de este último de la decisión a la que se arribe en el primero).

Lo anterior, sin obviar el rol que corresponde al Poder Judicial para declarar la nulidad de los actos administrativos que comporten una violación al principio estudiado que, como vimos, es de rango constitucional y forma parte del debido proceso.

II. LOS FALLOS N° 1152/2016 Y 165/2019 DE LA SALA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Conocido el marco general de lo que entendemos por *non bis in ídem* podemos pasar entonces a conocer cuáles han sido los dichos del Poder Judicial venezolano al respecto en aquellas causas que versan sobre supuestos

¹⁴ Flavia Pesci Feltri, *Tendencias del derecho a la defensa en el procedimiento sancionatorio venezolano*, CIDEF y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018, p. 73. Véase en sentido similar Cecilia Sosa Gómez, “La naturaleza de la potestad administrativa sancionatoria”, *Las formas de la actividad administrativa*, FUNEDA, Caracas, 1996, p. 264, para quien no obstante la “independencia de la sanción penal y la sanción administrativa, en algunos casos, como aquéllos donde los mismos hechos puedan ser objeto de penas judiciales y de sanciones administrativas en forma concurrente, impera el principio de naturaleza constitucional denominado *non bis in ídem*, por el cual independientemente de la distinta naturaleza que tiene la sanción penal y la administrativa ‘nadie puede ser condenado dos veces por los mismos hechos’ aunque cada régimen bajo los cuales estén previstas la sanciones tutelen intereses jurídicos distintos”.

¹⁵ Nótese que esta solución, si bien podría compaginarse con los principios de eficacia y eficiencia previstos en el artículo 141 de la Constitución de la República al evitar que se usen recursos públicos para sustanciar y decidir un procedimiento administrativo sobre una materia que ya fue resuelta (imposición o no de sanción al particular), somos de la opinión que una respuesta más consona con los principios señalados sería que se atendiese a la especialidad de la materia para que el segundo procedimiento ni siquiera se abra o continúe. Así, por ejemplo, al coexistir diversos entes con competencia para imponer sanciones por malos tratos al usuario (SUNDDE, INAC, SUDEBAN, entre otros), la autoridad competente sería *la más vinculada* con el supuesto infractor (autoridad de ese sector) y no las de otros –que claramente serían incompetentes– ni la autoridad con competencia general que conocería los casos que no estuviesen bajo la supervisión de una autoridad especial.

aeronáuticos, encontrándose solo dos causas de interés en los últimos cuatro años¹⁶:

La primera de ellas es el fallo N° 1152 del 03-11-2016 de la Sala Político-Administrativa del TSJ (caso: American Airlines Inc.)¹⁷ sobre la doble multa de la que fue objeto la aerolínea por parte del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC) en diciembre de 2008 y el –para entonces– Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) en julio de 2008, dada la denegación injustificada de embarque de un pasajero en virtud de lo previsto en el numeral 1.7 del artículo 126 de la Ley de Aeronáutica Civil¹⁸ y los artículos 6.10 y 92 de la hoy derogada Ley de Protección al Consumidor y al Usuario¹⁹, respectivamente.

Al respecto, y en consonancia con las aproximaciones del foro citadas, los representantes de la aerolínea sostuvieron en su demanda de nulidad contra el acto administrativo contentivo de la sanción impuesta por el INAC que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo –que conoció de la demanda en primera instancia– había desconocido el alcance del principio *non bis in ídem*, ya que nos encontrábamos ante “autoridades de un mismo orden” (el administrativo) que “a través de procedimientos distintos” (el sustanciado ante el INDEPABIS y el INAC) sancionaron “repetidamente una misma conducta” (la denegación injustificada de embarque).

¿Cuál fue la respuesta de la Sala a este planteamiento?

En primer lugar, la Sala Político-Administrativa citó el numeral 7 del artículo 49 de la Constitución de la República –que como sabemos prevé el *non bis in ídem* en nuestro ordenamiento– para afirmar que la violación del

¹⁶ Para conocer las decisiones de interés aeronáutico dictadas desde el año 2016 por los tribunales venezolanos con competencia en la materia véase, en adición a los números anteriores de este anuario, el Boletín de Derecho Aeronáutico que el CIDEP publica trimestralmente en su sitio web (<https://cidep.com.ve/bda>).

¹⁷ Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/191799-01152-31116-2016-2013-0337.HTML>

¹⁸ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.140 del 17-03-2009. El artículo reza que “[l]os explotadores del servicio de transporte aéreo, además de las sanciones establecidas en el artículo anterior, serán sancionados con multa: 1. De un mil unidades tributarias (1.000 U.T.), por: (...) 1.7. Denegar injustificadamente el embarque del pasajero o su equipaje”. Nótese que la ley vigente para el momento en que ocurrieron los hechos era la de 2005, publicada en Gaceta Oficial N° 38.226 del 12-07-2005, que no incluía cambios en esta materia.

¹⁹ Publicada en Gaceta Oficial N° 39.358 del 01-02-2010. El primero de estos artículos preveía que “[s]on derechos de los consumidores y usuarios (...) 10. La recepción de un trato no discriminatorio” y el segundo que “[l]os proveedores de bienes o servicios, cualquiera sea su naturaleza jurídica, incurrirán en responsabilidad civil y administrativa, tanto en los hechos propios como por los de sus dependientes o auxiliares, permanentes o circunstanciales, aun cuando no tengan con los mismos una relación laboral”. Los artículos deben leerse en concordancia con el artículo 120 *ejusdem* que estipulaba una multa de 10 a 2.500 unidades tributarias por la ocurrencia de la discriminación mencionada.

principio “se produce cuando una persona es sometida dos veces a juicio, existiendo identidad en el supuesto de hecho y en el bien jurídico protegido por las normas cuya aplicación se pretenda”, por lo que, por reiterativo que suene, “no puede la Administración ejercer dos veces su potestad sancionadora cuando exista identidad de sujetos y de supuesto de hecho en el bien jurídico protegido por las normas cuya aplicación se pretenda”.

En otras palabras, continuó la Sala:

...el principio *non bis in ídem* (...) implica una prohibición por parte del Constituyente a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, que en el ámbito de las actuaciones administrativas se traduce en no ser investigado –y sancionado– administrativamente en más de una oportunidad por los mismos hechos en virtud de los cuales se juzgó: al mismo sujeto, por idénticos hechos y con igual fundamento jurídico.

Con base en lo anterior, la Sala sostuvo que en el presente caso no había una violación al principio que motiva estas líneas visto que, a pesar de que “se evidencia que efectivamente ambos [actos administrativos sancionatorios] se originaron por la misma denuncia y con base a los mismos hechos”, por lo que habría unidad de sujeto (American Airlines Inc.) y hechos (denegación injustificada de embarque), el INDEPABIS sancionó la “conducta discriminatoria” en la que había incurrido el personal de la aerolínea al someter al pasajero a diversas revisiones de seguridad antes de embarcar la aeronave, mientras que el INAC hizo lo propio en relación con la denegación de embarque injustificada, concluyendo la Sala –sin mayor análisis, vale decir– que “las sanciones impuestas a la línea aérea demandante tienen fundamentos jurídicos distintos”, dando por zanjado el asunto.

En tanto, el *segundo caso* de interés es de más reciente data, si bien la conclusión a la que arribó el Poder Judicial no difiere sustancialmente de la anterior.

Nos referimos al fallo N° 165 del 10-04-2019 de la Sala Político-Administrativa del TSJ (caso: Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft)²⁰ sobre la demanda de nulidad que interpuso la aerolínea contra el acto administrativo del INAC por medio del cual se le impuso una sanción de 4.200 unidades tributarias por incurrir en la infracción prevista en el literal “Ñ” del numeral 3 del artículo 174 del para entonces vigente Decreto con Fuerza de Ley de Aviación Civil²¹, visto que al momento de la sanción cursaba ante el

²⁰ Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/abril/304405-00165-10419-2019-2010-0139.HTML>

²¹ Publicado en Gaceta Oficial N° 37.293 del 28-09-2001. El supuesto, referido al transporte de mercancía peligrosa, se encuentra hoy sancionado en el numeral 2.4 del artículo 125 de la Ley de Aeronáutica Civil, conforme con el cual “[l]os explotadores de aeronaves civiles, serán

Ministerio Público una investigación penal vinculada con el supuesto de hecho que había originado la multa (transporte ilícito de mercancía peligrosa) y que debía ser resuelta antes de que la Administración pudiese imponer cualquier sanción, a lo que agregaron que luego de dictado el acto administrativo el Juzgado de Control declaró el sobreseimiento de la causa al considerar que se trataba de “un cabezal de un misil, en mal estado de funcionamiento y que, por sí sólo, no tiene la cualidad ni potencialidad de fungir como arma y, los otros bienes transportados, eran cilindros destinados a contener nitrógeno pero que eran transportados vacíos”, lo que demostraba en consecuencia que la aerolínea no había transportado una mercancía peligrosa y, por ende, no había incurrido en la infracción comentada.

Nuevamente nos preguntamos: ¿cuál fue la respuesta de la Sala a este planteamiento?

En esta oportunidad, la Sala reiteró la cita del numeral 7 del artículo 49 de la Constitución de la República y que “la transgresión a esa norma constitucional se produce cuando una persona es sometida dos veces a juicio, existiendo identidad en el supuesto de hecho y en el bien jurídico protegido por las normas cuya aplicación se pretenda”, por lo que –reiterando el criterio del fallo N° 1152/2016– “no puede la Administración ejercer dos veces su potestad sancionadora cuando exista identidad de sujetos y de supuesto de hecho en el bien jurídico protegido por las normas cuya aplicación se pretenda”.

No obstante, al contrario del precedente comentado unos párrafos más arriba donde la duplicidad de procedimientos y sanciones se daba ante dos entes del Ejecutivo Nacional (INAC e INDEPABIS, como se recordará), en este caso uno se dio ante el Ministerio Público (investigación penal ante el posible delito de contrabando de armas de guerra, que terminó en sobreseimiento en junio de 2006, nueve meses después que el INAC impusiese su sanción) y otro ante el INAC, por el transporte ya comentado que terminó en una sanción administrativa (multa).

Al respecto, la Sala sostuvo que “se trata de dos procedimientos completamente distintos, ya que la Administración inició un procedimiento administrativo sancionatorio contra (...) [la aerolínea], por haber realizado actividades de transporte aéreo de forma irregular a la establecida en las normas técnicas dictadas en materia Aeronáutica, y ante la jurisdicción penal por la presunta comisión de los delitos de contrabando, peligro y ocultamiento de armas de guerra”, lo que permitía afirmar que no había

sancionados con multa: (...) 2. De dos mil quinientas unidades tributarias (2.500 U.T.), por: (...) 4. Transportar mercancías peligrosas en contravención a las normas técnicas y sin los correspondientes permisos establecidos en el ordenamiento jurídico”.

violación al *non bis in ídem* y tampoco procedía el argumento de la aerolínea de que las resultas de la investigación penal fueran vinculantes o concomitantes para el actuar de la Administración Pública en el sentido que el sobreseimiento de la primera llevase consigo, necesariamente, la no imposición de una sanción administrativa.

Lo anterior, aunado a que de la reseña que hace la Sala del caso se desprende que el procedimiento administrativo fue iniciado contra la aerolínea y la investigación penal fue contra un empleado de esta que detentaba la posición de “encargado de manejo de cargas”, por lo que a pesar de haber unidad de hecho (transporte de cabezal de misil) no habría, en *stricto sensu*, unidad de sujeto.

III. NUESTROS COMENTARIOS AL RESPECTO

Como podrá apreciar el lector de los dos fallos de la Sala Político-Administrativa que hemos traído a colación –y que constituyen los únicos casos en los que ha habido algún pronunciamiento sobre el principio de *non bis in ídem* aplicado al mundo aeronáutico en los últimos años por parte de los tribunales con competencia en la materia– el temor manifestado por el foro de que la diversidad de bienes jurídicos tutelados pudiese ser invocada por la Administración –y validada por el Poder Judicial– para consentir múltiples sanciones por un mismo hecho no es un ejercicio meramente teórico.

Así lo vemos en el fallo N° 1152/2016 en el que se aplicaron dos multas por concepto de una denegación de embarque aduciéndose que el INDECU, por un lado, sancionó a la aerolínea dado el deber del primero de garantizar la protección de los consumidores y usuarios frente a “tratos discriminatorios”, mientras que el INAC hizo lo propio en virtud de su deber de garantizar “el desarrollo normal de la actividad aeronáutica, cuya finalidad esencial es el transporte de personas” (razonamiento de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en primera instancia, ratificado por la Sala Político-Administrativo de modo tácito al no controvertirlo).

Al respecto, hemos de recordar que, como dice PEÑA SOLÍS, “visto que la Administración persigue un único interés, que es el general, no existe ninguna posibilidad de invocar la matización o la segmentación de ese interés para sancionar más de una vez en el orden administrativo, por los mismo hechos, a una persona”²².

Es decir, que si bien el INDEPABIS (hoy Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos – SUNDDE) y el INAC tienen

²² J. Peña Solís, ob. cit., p. 241.

competencias que le son propias, de haber un mismo hecho que sea sancionable por ambas²³, únicamente podría aplicarse una sanción y, en consecuencia, una sola de estas autoridades administrativas habría de ser competente para conocer del hecho, requiriéndose la coordinación de los diferentes órganos y entes involucrados para asegurar que así sea.

Esta interpretación coincidiría con la Providencia Administrativa N° 4/2014 de la Junta Liquidadora de la Superintendencia Nacional de Costos y Precios Justos y del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios²⁴, que acordó “[t]ransferir (...) al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), los Procedimientos Administrativos activos relacionados con las actividades que a cada uno de los organismos citados compete, para que dentro del marco legal especial que los rige, conozcan, sustenten y decidan dichos procedimientos” (artículo 2), en vez de que los mismos quedasen bajo el conocimiento de la SUNDDE, vista la competencia del INAC para “[o]frecer adecuada y oportuna protección a los usuarios y operadores de los servicios aeronáuticos, cuando ello sea necesario de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico” (numeral 9 del artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil²⁵). Situación que, consideramos, resultaría extensible al ejercicio de la potestad sancionatoria por ser el INAC la autoridad del sector.

No obstante, apartándose de esta visión, el fallo N° 1152/2016 de la Sala Político-Administrativa acudió a la diversidad de fundamento para justificar la procedencia de la doble sanción y rechazar la demanda de nulidad interpuesta.

Se trata de un *razonamiento válido* según sectores del foro conforme con los cuales “[l]a identidad de fundamento alude a los bienes jurídicos implicados: si el hecho de un mismo sujeto lesiona o pone en peligro varios bienes jurídicos (o el mismo bien varias veces) no hay identidad de fundamento y, por tanto, cabe la duplicidad de sanciones”; entendiéndose a dicho bienes jurídicos como “el objeto protegido por la norma sancionadora

²³ Piénsese por ejemplo en la concurrencia que derivaría de la infracción de “[o]mitir el cumplimiento de las normas destinadas a garantizar el ejercicio pleno y autónomo de los derechos de las personas discapacitadas o de necesidades especiales” (sancionable con multa de 5.000 unidades tributarias según el numeral 3.10 del artículo 125 de la Ley de Aeronáutica Civil) y el violentar, menoscabar, desconocer o impedir a las personas en general la “[p]restación de servicio de forma eficiente, equitativa y segura, en protección de sus derechos económicos y sociales” sin “recibir trato discriminatorio por los proveedores (...) de los bienes y servicios” (numerales 3 y 7 del artículo 47 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, publicado en Gaceta Oficial N° 6.202 Extraordinario del 08-11-2015 y reimpresso en N° 40.787 del 12-11-2015).

²⁴ Publicada en Gaceta Oficial N° 40.567 del 22-12-2014.

²⁵ Publicada en Gaceta Oficial N° 38.333 del 12-12-2005.

vulnerada (la integridad física, la seguridad, la salud, el honor, el medio ambiente, el patrimonio histórico, el correcto funcionamiento de la Administración, etc.)”²⁶.

Sin embargo, si nos retrotraemos a la idea que el *non bis in ídem* parte del principio de proporcionalidad, la cosa juzgada y la seguridad jurídica, somos de la opinión que –de desecharse la posición de PEÑA SOLÍS de que tal bifurcación no existe pues hay un único interés general, así este se manifieste de diferentes formas o bajo diversos ámbitos de competencia– esa “no identidad de fundamento” debe hacerse constar en la decisión administrativa o judicial con meridiana claridad indicándose, sin lugar a equívocos y de forma razonada, por qué en la práctica no se ha materializado una vulneración del *non bis in ídem*, ya que con la sanción “A-1” se pretendió salvaguardar el bien jurídico “A-2” y con la sanción “B-1” se pretendió salvaguardar el bien jurídico “B-2”, no existiendo mayor vinculación entre A-2 y B-2 que permita considerar a ambos un mismo bien jurídico, productos derivados entre sí o que existe una relación causa-efecto o continente-contenido entre ellos.

De lo contrario, sí solo bastase afirmar que nos encontramos ante diferentes bienes jurídicos para que no exista una violación al *non bis in ídem* –como vemos ocurrió en el fallo citado donde la Sala consideró, sin más, que había dos bienes jurídicos en juego a pesar de que ambas sanciones eran subsumibles en el supuesto de errada prestación de un servicio en perjuicio de un particular, al denegársele el embarque luego de ser sometido a una serie de controles de seguridad– habríamos de advertir, como lo hace NIETO, que el *non bis in ídem* no tendría mayor utilidad pues el universo de excepciones sería mayor al universo de supuestos que calzarían dentro de la prohibición, desnaturalizándose el precepto²⁷.

En tanto, por lo que respecta al fallo N° 165/2019 de la misma Sala, el argumento para indicar que no hubo violación del *non bis in ídem* no giró en torno a la diversidad de fundamentos sino de procedimientos, apuntando la Sala que “debe resaltarse que se trata de dos procedimientos completamente distintos”: uno para la determinación de una sanción administrativa y otro para la imputación de un delito.

²⁶ Tomás Cano Campos, “Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, N° 156, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 195-196. El autor agrega que “[e]n realidad, lo que se viene a decir con este entendimiento del principio es que no cabe imponer dos sanciones por una sola vulneración del ordenamiento jurídico, por la comisión de una única infracción”.

²⁷ A. Nieto, ob. cit., p. 408.

Al respecto hemos de apuntar que el hecho que los procedimientos sean “completamente distintos” poca o ninguna relevancia tiene en relación con el principio que nos ocupa pues lo que él proscribe es que el sujeto sea juzgado y sancionado en dos oportunidades por el mismo hecho, con independencia de cuál sea el iter procedimental para llegar a tal resultado.

Asimismo, la Sala compartió –tácitamente, al no controvertirlo – lo esgrimido por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo de que en el presente caso no había igualdad de sujetos dado que la acción penal se había iniciado en contra de un empleado de la aerolínea y el procedimiento administrativo en contra de esta última.

Este razonamiento, que resulta cónsono con la teoría del *non bis in ídem*, no deja de ser interesante si se tiene en cuenta que los delitos penados con privativas de libertad –como los previstos en los artículos 138 y siguientes de la Ley de Aeronáutica Civil– son imputables a una persona natural²⁸, mientras que las sanciones administrativas –artículos 125 y siguientes– pueden recaer sobre personas naturales (por ejemplo: el comandante o piloto al mando) o jurídicas (por ejemplo: el explotador del servicio de transporte aéreo o de aeronaves, y las industrias y organizaciones de mantenimiento aeronáutico), por lo que bien podría darse el caso que un mismo hecho diese lugar a una multa en cabeza del explotador de la aeronave –a modo de ejemplo: el “[t]ransportar mercancías peligrosas en contravención a las normas técnicas y sin los correspondientes permisos establecidos en el ordenamiento jurídico” (numeral 2.4 del artículo 125)– y una pena privativa de libertad para “[q]uien transporte o autorice ilícitamente el transporte de mercancías peligrosas” o “las introduzca en los aeropuertos o las coloque en su zona perimetral” (artículo 147), sin que hubiese violación del *non bis in ídem* por ser sujetos diferentes, a pesar de la clara relación –por ejemplo, de naturaleza laboral– que puede existir entre ambos.

Diferente sería el caso si tanto la sanción administrativa como de naturaleza penal recayera en el mismo sujeto, ya que en este supuesto sí habría violación al principio estudiado producto de la deficiente técnica del

²⁸ Véase por ejemplo el supuesto de circulación aérea en zonas prohibidas, restringidas o peligrosas (“[e]l que conduzca una aeronave o algún objeto que se desplace o sostenga en el aire, en zonas prohibidas, restringidas o peligrosas causando riesgo a la navegación aérea o a la seguridad y defensa de la nación, será castigado con prisión de seis a ocho años”) o el lanzamiento de cosas o sustancias (“[e]l que lance cosas o sustancias nocivas desde una aeronave o desde cualquier objeto que sin serlo utilicen el espacio aéreo, será castigado con prisión de seis a ocho años, a excepción de lo establecido en la normativa técnica respectiva”) previstos en los artículos 138 y 141 de la Ley de Aeronáutica Civil, respectivamente.

legislador al imponer dos sanciones a un mismo hecho²⁹, y habríamos de reiterar los comentarios efectuados *ut supra*.

Por último –a los efectos de estas líneas– el fallo N° 165/2019 determinó que el sobreseimiento de la acción penal por parte del Juez de Control, lejos de lo pretendido por la aerolínea, daba fe que esta había transportado mercancía peligrosa así se encontrase en mal estado y no *calzara* en el tipo de contrabando y ocultamiento de armas de guerra.

En otras palabras, la Sala avaló que los resultados de un proceso penal –que concluyó en el sobreseimiento de la causa– fuesen traídos a colación como elemento de convicción para mantener incólume una sanción administrativa, si bien la misma Sala había afirmado párrafos antes que ambos procedimientos habrían de desarrollarse de forma independiente y uno no estaría supeditado a otro por lo que, de no haber tenido lugar el sobreseimiento, bien podríamos encontrarnos frente a una sanción penal y otra de administrativa sin que, como lo señala el foro, se hubiese paralizado el procedimiento en sede administrativa hasta tanto no se decidiera la acción penal.

Ya para concluir notamos que lo narrado en esta colaboración nos hace recordar que, unos años atrás, SILVA ARANGUREN alertaba que “[e]n Venezuela, no nos cabe duda, urge una revisión del tema [del *non bis in ídem*], en especial porque concurren sanciones penales y administrativas sobre unos mismos hechos, sin análisis detenido sobre la real diferencia de fundamentos”³⁰.

Hoy, al ver las múltiples interpretaciones que pueden darse al tratar de delimitar el *non bis in ídem* en un caso concreto –sea porque concurren dos sanciones administrativas o una administrativa y otra penal– y cómo en la práctica tales interpretaciones han tendido a una concepción poco garantista y materializable del principio al desproveerlo de su contenido, no nos queda más que hacernos eco de esta necesidad no solo para el mundo aeronáutico, sino para el Derecho Administrativo sancionatorio en general.

²⁹ Téngase por ejemplo el caso de un comandante de aeronave que arroje o deje que se lancen objetos o lastre desde la aeronave que comanda cuando se encuentra en vuelo, que sería objeto de multa conforme con el numeral 1.22 del artículo 127 de la Ley de Aeronáutica Civil y, a su vez, castigado con prisión de seis a ocho años según el artículo 141 *ejusdem*.

³⁰ A. Silva Aranguren, ob. cit., p. 212.