

LA DECLARATORIA DE ABANDONO DE LA AERONAVE Y SU CONTRAVENCIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD Y OTRAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Carlos Norberto Santander Ojeda* | pp. 55-72

RESUMEN: El abandono es una institución jurídica del derecho civil, la cual está ubicada dentro de los medios de extinción del derecho de propiedad. En nuestra legislación aeronáutica, tiene su fundamento en las normas insertas en los artículos 28 y 29 de la Ley de Aeronáutica Civil venezolana, donde establece que la Autoridad Aeronáutica está facultada a declarar previo “procedimiento administrativo” la extinción del derecho de propiedad sobre la aeronave, cuyo desarrollo vulnera la garantía constitucional del debido proceso administrativo y el derecho a la defensa, con graves consecuencias económicas y patrimoniales al propietario o persona con interés directo, personal y legítimo sobre la aeronave.

PALABRAS CLAVE: Abandono – Aeronave – Derecho de propiedad.

SUMARIO: Introducción. I. Aspectos generales sobre el derecho de propiedad y la aeronave. II. El abandono como medio de extinción del derecho de propiedad. III. Abandono de la aeronave en el derecho venezolano. IV. Procedimiento previo a la declaratoria de abandono de la aeronave. V. Violaciones constitucionales en la declaratoria de abandono de la aeronave. VI. Diferencias entre el abandono de la aeronave con otras instituciones coercitivas a la pérdida de la propiedad. VII. De la necesidad de modificar el procedimiento administrativo previo a la declaratoria de abandono de la aeronave. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo versa sobre la declaratoria de abandono de aeronave; su procedimiento administrativo y la crítica sobre la inconstitucionalidad del mismo porque atenta contra el derecho de propiedad y garantías constitucionales.

En nuestro derecho positivo, existe un universo de derechos y garantías, tanto sustantivas como adjetivas, las cuales dentro de la praxis se ven vulneradas por múltiples factores. Ahora bien, en el desarrollo del presente trabajo se plantea como el trámite y desarrollo de un “*procedimiento sumario y abreviado*”

* Abogado (USM).

conculca derechos de rango constitucional, como lo serían el derecho a la propiedad, el derecho a la defensa y al debido proceso administrativo, ya sea porque la autoridad aeronáutica incurre en arbitrariedad; falta de interés de encontrar al propietario o poseedor legítimo y extralimitación de sus atribuciones dentro de su actividad en el procedimiento de declaratoria de abandono de la aeronave. Por tales motivos, se le causaría gravamen irreparable a la condición jurídica del propietario sobre sus derechos e intereses en la aeronave sujeta al procedimiento.

De modo que en la presente investigación se explican las características de tales vulneraciones, y se propone la reforma legal para ajustar el procedimiento al contexto garantista constitucional propio del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

I. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA AERONAVE

Antes de conceptualizar y definir el derecho de propiedad, es menester determinar su naturaleza jurídica, misma que se encuentra dentro de los derechos reales, entendiéndose éstos como el nexa jurídico directo e inmediato entre una persona y una cosa, ya sea mueble o inmueble.

El derecho de propiedad tiene su fundamento constitucional en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, el cual establece que: “*Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes*”; y su fundamento legal se encuentra consagrado en el artículo 545 del Código Civil, que prevé: “*La propiedad es el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la ley*”. Ahora bien, vistas estas disposiciones, el derecho a la propiedad se define como el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de forma exclusiva y excluyente, con las restricciones y obligaciones establecidas en la ley, teniendo el propietario, los derechos subjetivos de aprovechamiento, disfrute, disposición, modificación y defensa sobre un bien determinado (del cual es dueño), siempre y cuando no trasgreda los límites de sus derechos. La doctrina, establece que el derecho de propiedad:

...consta de una serie ilimitada de facultades, en virtud de las cuales el propietario, a la vez puede excluir a todos los demás de la inherencia en la cosa, puede disponer de ésta del modo que quiera, destinándola al uso que más le agrade, sin otra limitación que la que deriva del Derecho objetivo o la concurrencia de un derecho ajeno¹.

¹ Mary Sol Graterón: *Derecho Civil II: Bienes y Derechos Reales*, 4ta Edición, Ediciones Paredes, Caracas, 2012, p. 120.

Dentro de este derecho, que contiene amplias e ilimitadas facultades, la doctrina ha determinado de manera clara y concisa, que se desarrollan varios derechos subjetivos que derivan del ejercicio del derecho de propiedad, dentro de los cuales resaltan: en primer lugar, la facultad de aprovechamiento, que no es más que la potestad que tiene el propietario de usar –en este caso, la aeronave– en la medida de sus apetencias, saciando sus necesidades a través de los beneficios o frutos que la misma le pueda proporcionar, siempre y cuando no trasgreda los límites legales en su ejercicio; en segundo lugar, se tiene la facultad de disposición, misma que consiste en que el propietario puede enajenar, gravar, destruir y modificar –en este caso la aeronave– siempre y cuando no exceda los límites establecidos en la ley, y en caso de las dos últimas, no comprometa la seguridad operacional; y como tercera facultad, se tendría la de defensa, la cual consiste que en caso de que su derecho se vea lesionado, el propietario en el ejercicio de la exclusividad de su derecho, así como también ejerciendo el derecho de posesión sobre su propiedad (si fuere el caso), a través de los medios establecidos por las leyes y por ante las autoridades competentes², hace valer todos sus derechos reales e intereses sobre la aeronave.

Es de suma importancia establecer como ejemplo a estas alturas de la investigación, en cuanto al procedimiento por abandono de la aeronave, primero: el derecho subjetivo de objeción u oposición que puede ejercer el propietario o poseedor legítimo dentro del lapso legal para que decaiga el procedimiento por pérdida del objeto, y segundo: como vía de consecuencia de tal decaimiento, salvaguardar el derecho de propiedad sobre la aeronave.

Visto el derecho de propiedad desde un punto de vista conciso, es importante precisar varios aspectos en cuanto a la aeronave: en primer lugar, se entiende por aeronaves aquellos *“aparatos o mecanismos destinados a circular por el espacio aeronáutico, utilizando las reacciones del aire que no sean las reacciones del mismo contra la superficie terrestre y que sean aptos para el transporte de personas o cosas”*³.

Ahora bien, su naturaleza jurídica dentro de la clasificación de los bienes, tal y como lo establece el artículo 18 de la Ley de Aeronáutica Civil, la inserta dentro de los bienes muebles susceptibles de inscripción registral, en este caso, en el Registro Aeronáutico Nacional, esto se debe a que es de vital importancia determinar su nacionalidad y matrícula, para que de esta manera se pueda establecer un nexo jurídico entre la aeronave y la jurisdicción de un Estado, un nexo entre la aeronave y el propietario y/o poseedor legítimo de la misma, se

² Id., pp. 127-128.

³ Mario Folchi, “La aeronave”, Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2015, reproducción publicada en la Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico, p. 4.

puedan registrar todos los créditos privilegiados y cualquier acto que recaiga sobre la aeronave, y que el Estado donde se encuentre registrado la aeronave, sea garante y vele por el cumplimiento de la seguridad operacional, así como de todos los protocolos internacionales respecto a la actividad aeronáutica.

En nuestra legislación, cualquier inscripción registral que tenga que ver con aeronaves y la actividad aeronáutica, se hará por ante el Registro Aeronáutico Nacional de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Aeronáutica Civil, cumpliendo con todos los requerimientos y formalidades establecidos por la Regulación Aeronáutica Venezolana 47.

Para Folchi, la propiedad sobre la aeronave, presenta características especiales y diferencias sustanciales en cuanto al régimen tradicional del derecho de propiedad, ya que en primer lugar, se tiene que la aeronave debe tener una marca de nacionalidad y matrícula; y en segundo lugar, no se le aplica la regla general en cuanto a la presunción de propiedad sobre los bienes muebles: posesión vale título⁴; ahora bien, determina la doctrina patria, que en cuanto al instrumento jurídico que va a acreditar la propiedad, será el Certificado de Matrícula.⁵

II. EL ABANDONO COMO MEDIO DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Antes de desarrollar lo relativo al abandono como institución jurídica, es importante resaltar lo incipiente de nuestra doctrina patria en la materia, dentro de la cual se puede traer a colación la percepción del jurista Kummerow, cuyo criterio radica en que el abandono es un *“rasgo ínsito a la relación jurídica creada por el derecho real, es la facultad reconocida al titular de la cosa gravada para abandonarla, con efectos liberatorios, cuando no se pueda cumplir con la carga que penetran el dominio”*⁶, y posteriormente, en su obra, el mismo doctrinario establece como medios de extinción del derecho de propiedad lo siguiente:

El ligamen de pertenencia puede cesar por mediación de un acto voluntario del titular (abandono, enajenación) o por causas extrañas a su voluntad (destrucción del bien, accesión continua, acciones revocatorias, decisión judicial y por ministerio de la ley).

La extinción del dominio, de otro lado, puede verificarse para todos o sólo para su actual titular, tratándose el derecho a otro sujeto. La extinción absoluta se realiza por la destrucción material de la cosa, o porque dar esta última

⁴ Folchi Mario, “La aeronave”, p. 18.

⁵ Ver: Freddy Belisario Capella: *Derecho del Transporte Aéreo*. Universidad Nacional Experimental Marítima del Caribe, 2008, p. 99.

⁶ Gert Kummerow: *Bienes y Derechos Reales (Derecho Civil II)*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1969, p. 114.

fuera del comercio (destrucción jurídica). La desaparición relativa del dominio obedece alguna de las siguientes causales:

- a. Transferencia a un titular distinto por disposición de la ley (accesión, prescripción adquisitiva, invención...);
- b. Transferencia por efecto concurrente de la ley y de la voluntad de alguno de los intervinientes en la relación jurídica (adjudicación a consecuencia de un remate, retracto convencional...);
- c. Transmisión voluntaria del dominio (venta, donación, permuta).
- d. Destrucción de una adquisición anterior (a causa de nulidad, revocación o resolución del acto de dónde procedía la adquisición)⁷.

Se puede entender de las citas expuestas, que se trataría entonces de una institución jurídica del derecho civil que consiste en la pérdida o extinción del derecho de propiedad, la cual para que se configure debe estar provista de dos elementos: el *animus derelictionis*, derivada de una libre manifestación de voluntad que ejerce el propietario por medio de la cual va a renunciar a su derecho que tiene sobre un bien determinado, dando así por terminado o extinto cualquier derecho que éste pudiera tener sobre dicho bien; y el *corpus derelictionis*, misma que consiste en una conducta de desposesión sobre el bien, donde se materializa a través desprendimiento de la cosa⁸; y como consecuencia inmediata, otorga la posibilidad de que ya bien sea una persona o el Estado, pueda adquirir la propiedad sobre la cosa en abandono mediante la ocupación.

Ahora bien, dentro de la condición jurídica que tendría la cosa, ésta pasaría de estar dentro de la propiedad privada (*Res Privata*), a ser propiedad de nadie (*Res Nullius*), siempre y cuando se cumplan con los dos elementos del abandono o derelicción; ante tal circunstancia, nuestro derecho civil prevé la institución jurídica de la ocupación como medio de adquisición de la propiedad, la cual se configura en caso de cosas bienes corporales cuando éstas no le pertenecen a nadie, pero son susceptibles de ser propiedad de alguna persona⁹.

A tenor de esa tesitura, su fundamento legal se encuentra inmerso en el artículo 797 de nuestro Código Civil, donde se establece que “*las cosas que no son propiedad de nadie, pero que pueden llegar a serlo de alguien, se adquieren por ocupación; tales son los animales que son objeto de caza o de la pesca, el tesoro y las cosas muebles abandonadas*”; de esta norma, se puede determinar a grandes rasgos cuales serían las condiciones de hecho y de derecho que deben concurrir para que cualquier persona o el Estado, en caso de abandono de la aeronave, a

⁷ Id., pp. 258-259.

⁸ Ver: María C. Domínguez y Carlos Pérez, “Notas acerca de los modos de perder la propiedad en el Derecho Venezolano”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 12, 2019 p. 144.

⁹ Ver: Graterón Mary Sol: Derecho..., p. 135.

través de la Administración Aeronáutica, pueda adquirir la propiedad a través de la ocupación, las cuales serían: en primer lugar, que se debe tratar de un bien mueble; en segundo lugar, debe existir el *animus* por parte del sujeto de hacer de su propiedad la cosa en abandono; en tercer lugar, que la cosa objeto de ocupación, sea susceptible de propiedad; y en cuarto y último lugar, que la cosa no tenga propietario al momento en que se configure la ocupación.

III. ABANDONO DE LA AERONAVE EN EL DERECHO VENEZOLANO

En la Ley de Aeronáutica Civil Venezolana, en su artículo 28, están establecidos los supuestos fácticos objetivos (mismos que son autónomos y no concurrentes), que darían pie a la declaratoria de pérdida de la aeronave –cuestión que no es objeto de esta investigación– así como el inicio del procedimiento por abandono de la aeronave, que tiene como finalidad, privar el derecho de propiedad sobre la aeronave a un particular (en este caso, el propietario). En el artículo 29 *ejusdem*, está previsto lo relativo al procedimiento como tal y sus efectos jurídicos-patrimoniales respecto al propietario, la Autoridad Aeronáutica, y eventualmente, otro particular.

Ahora bien, desarrollando los supuestos de hecho antes mencionados, es necesario traer textualmente lo establecido en la ley que rige la materia:

Artículo 28. Pérdida y abandono de aeronave

...

Se declarará el abandono de una aeronave, en los siguientes casos:

1. Por la declaración del propietario.
2. Por indeterminación o carencia de marcas de nacionalidad y matrícula legítimas o se ignore su propietario.
3. Por permanecer inactiva por más de noventa días continuos y no estar bajo el cuidado de su propietario o poseedor legítimo.

En cuanto al primer supuesto, se estaría en presencia de un abandono propiamente dicho, ya que enmarca una manifestación de voluntad expresa efectuada por propietario en favor de la Autoridad Aeronáutica, donde éste va a renunciar a tal derecho, y como consecuencia, también a cualquier utilidad económica o contraprestación monetaria por causa de la pérdida de tal derecho y la adquisición del derecho de propiedad por parte del Estado, o bien sea de un tercero, como se verá más adelante.

¿En qué circunstancias pudiese verse esta figura?, establece la doctrina, que esta renuncia puede presenciarse en casos de deudas a favor de sus acreedores, o en caso de que la aeronave presente algún daño y la reparación represente un costo más de la mitad de su valor¹⁰.

Asimismo, respecto a este primer numeral, afirma el Profesor Roberto Hung en su trabajo publicado en el Anuario de Derecho Aeronáutico del año 2016, que se puede dar la posibilidad en que el propietario que haya abdicado su derecho sobre la aeronave, deje sin efecto tal renuncia, siempre y cuando la aeronave que se encontraba en su condición de *Res Nullius* no haya sido ocupada, ya sea por el Estado a través de la Autoridad Aeronáutica, o en caso de que la aeronave sea llevada a remate, por un tercero; esta revocatoria se pudiera dar de dos maneras: de una forma expresa, manifestándole a la Autoridad Aeronáutica su deseo de revocar esa renuncia, o de una manera tácita, la cual se configuraría con un acto de posesión sobre la aeronave¹¹.

En cuanto al segundo numeral, se desarrollan dos situaciones distintas: la primera, hace referencia a la *"indeterminación o carencia de marcas de nacionalidad y matrícula legítimas"*, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de nuestro Código Civil, interpretado sus palabras en sentido literal, se puede señalar que ello se refiere a los casos en que la aeronave por cualquier circunstancia, no se pueda individualizar, ya sea porque existen dudas o incertidumbres en cuanto a las marcas distintivas de nacionalidad y matrícula, o porque carece de las mismas¹², y como ya vimos con anterioridad, tales marcas son de suma importancia ya que establecen un triple nexo entre la aeronave-jurisdicción-propietario.

Aunado a ello, establece la Regulación Aeronáutica Venezolana 45, que se debe cumplir con un requisito indispensable para que la operación de la aeronave sea permitida en nuestro país, donde las marcas de nacionalidad y matrícula deben ser exhibidas, cumpliendo con todos los parámetros establecidos en dicha regulación; de manera general, esta Regulación establece como requisitos generales para todas las aeronaves, a los fines de la exhibición, que dichas marcas deben estar pintadas en la aeronave o fijadas por cualquier otro método que asegure un grado similar de permanencia; no tener ningún tipo de ornamentos; ser de un color que contraste con el fondo; y por último, ser legible; todo ello con la finalidad de poder identificar, determinar y diferenciar a una aeronave de otra, y de esta manera, cumpliendo el propietario con tales

¹⁰ Ver Belisario Capella, Derecho..., p. 86.

¹¹ Ver Roberto Hung Cavalieri: "Desnaturalización del procedimiento administrativo de declaratoria de abandono de aeronaves", *Anuario de Derecho Aeronáutico 2016*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2017, p. 41

¹² Ver Belisario Capella, Derecho..., p. 86.

requisitos de manera diligente, no se incurriría en el segundo supuesto de la declaratoria de abandono de la aeronave.

Ahora bien, en cuanto a la segunda situación establecida en el numeral en desarrollo, se tiene como supuesto que *se ignore su propietario*, a nuestro criterio devendría de la situación desarrollada con anterioridad, ya que por la causa de que no se puede determinar cuáles son sus marcas distintivas, mucho menos se le puede atribuir su propiedad a una persona determinada. Para Belisario Capella, este supuesto se configuraría en caso de que se desconozca o cuando no se sepa quién es el verdadero propietario de la aeronave¹³.

Por último, se tiene el tercer numeral, el cual es una consecuencia derivada de la inactividad o inoperatividad de la aeronave por más de noventa días continuos, y de manera concurrente, se debe dar el hecho de que esa aeronave durante ese lapso, esté en condiciones de descuido o desatención por parte del propietario o del poseedor legítimo. A nuestra consideración, este es el numeral más problemático con respecto al abandono de aeronave, ya que no establece de manera clara y precisa cuáles serían los actos de cuidado sobre la aeronave. Esta causal se configura más que todo en casos donde la aeronave no esté apta para volar, ya sea porque no tenga el certificado de aeronavegabilidad vigente o sea revocado por causa de algún daño que haya sufrido la aeronave y sea menester repararlos, con la finalidad de solventar tales fallas y de volver a obtener dicho certificado. En este sentido, sería injusto en estas condiciones económicas y comerciales por la que está atravesando el país, otorgar un plazo de noventa días continuos para que el propietario o poseedor legítimo lleve a cabo tales reparaciones, considerando el difícil acceso a los repuestos y mantenimiento de las aeronaves en tan breve tiempo. De esta forma, dicho numeral, por interpretación en contrario, establece una obligación implícita hacia los propietarios y poseedores de mantener la actividad frecuente de las aeronaves.

Por otra parte, dentro de la situación de pandemia que estamos viviendo, la actividad aeronáutica se ha visto afectada por cuenta de la suspensión de vuelos que tuvo lugar primeramente en fecha 13-03-2020, mediante el Decreto Presidencial N° 4.160, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.519 de 13-03-2020, a través del cual se declaró el estado de alarma para atender la emergencia sanitaria de COVID-19, y que posteriormente fue prorrogado. Tal situación hace suponer –por razonabilidad– que existe una suspensión en el cómputo del lapso que iniciaría el procedimiento por abandono.

¹³ Id.

IV. PROCEDIMIENTO PREVIO A LA DECLARATORIA DE ABANDONO DE LA AERONAVE

Una vez se configure las circunstancias de cualquiera de los numerales del artículo 28 de la Ley de Aeronáutica Civil Venezolana en cuanto al abandono, previo a tal declaratoria, la Autoridad Aeronáutica a los fines de garantizar “*el debido proceso*” y el “*derecho a la defensa*”, iniciará un procedimiento a tenor de lo establecido en el artículo 29 *ejusdem*, el cual establece:

Antes de proceder a la declaratoria de abandono, la Autoridad Aeronáutica publicará en un diario de circulación nacional, tres avisos dentro de los treinta días continuos, para que los interesados presenten sus objeciones a la declaratoria propuesta. Vencido el término de diez días continuos desde la última publicación, sin que haya oposición a tal declaratoria, la Autoridad Aeronáutica procederá a dictarla y la aeronave pasará a propiedad del Estado o podrá ser sometida a subasta pública.

Los recursos obtenidos de ese proceso, serán destinados a la liquidación de los créditos privilegiados y de los gastos derivados del procedimiento. Una vez realizada la liquidación, el saldo restante pasará a formar parte del patrimonio del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil. En caso de interrumpirse el procedimiento, por aparecer el propietario o poseedor legítimo, los gastos generados por la conservación, reparación y movilización de la aeronave, así como del procedimiento administrativo, serán por cuenta exclusiva de estos.

Analizando tal procedimiento administrativo, es de importancia resaltar que carece de fase contradictoria, probatoria y resolutoria; dando a entender así, que se interrumpiría el procedimiento con el solo hecho de que aparezca el propietario o poseedor legítimo, o cualquier tercero interesado, como lo sería el caso del apoderado, causahabiente, o persona que demuestre mejor derecho, acreditando en el acto de objeción u oposición a la declaratoria propuesta dentro del plazo legal establecido, manifestando de manera expresa su interés legítimo y directo hacia la propiedad de la aeronave, como lo sería exhibir el certificado de matrícula, documentos de propiedad de la aeronave, o poder, que traería como consecuencia inmediata, el decaimiento del procedimiento por pérdida del objeto, en este caso, ya la aeronave no estaría en abandono.

Ahora bien, como garantía al “*debido proceso*” y al “*derecho a la defensa*”, la norma establece la obligación procesal de efectuar una serie de notificaciones a través de carteles publicados en un diario de circulación nacional, donde se haga saber a una colectividad que existe una propuesta de declaratoria de abandono sobre una aeronave, con la finalidad de que los interesados ejerzan la respectiva defensa de sus derechos e intereses sobre la aeronave.

En este orden, y subsumiendo el primer numeral del artículo 28 *ejusdem* a este procedimiento, el cual se refiere a la renuncia expresa efectuada por el

propietario sobre su derecho de propiedad en favor de la Autoridad Aeronáutica, se entiende que el propietario dentro de ese lapso de oposición puede revocar la renuncia efectuada con anterioridad, siempre y cuando se cumplan con las reglas que se desarrolló con anterioridad; de igual manera, ese cartel va dirigido a aquellos acreedores privilegiados e hipotecarios que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley (arts. 23-25 LAC), con la finalidad de que en una eventual subasta pública de la aeronave, la Autoridad Aeronáutica les reconozca y pague la garantías y créditos privilegiados que recaigan sobre la aeronave subastada.

Respecto al segundo numeral del artículo 28 *ibidem*, es lógico pensar que se deban hacer de manera primigenia, a los fines de localizar al propietario o tercero interesado, publicaciones periódicas en un diario de circulación nacional, por ser imposible una determinación de las marcas de nacionalidad y matrícula, que serían indispensables para localizar de manera directa al propietario para realizar una notificación personal, cumpliendo a cabalidad así con lo establecido en el artículo 49 numeral 1 Constitucional, el cual consagra *“Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se les investiga, de acceder a las pruebas y disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa”*.

Respecto a las aeronaves que sean registradas y matriculadas en el país, cabe preguntarse si la Autoridad Aeronáutica tiene en su registro centralizado a parte de las marcas de nacionalidad y matrícula que determinan a la aeronave como unidad, y relacionan a la aeronave con su propietario, así como también todos los seriales correspondientes a la aeronave, como lo sería el de los motores y fuselaje, ¿por qué no hacen una búsqueda exhaustiva dentro de sus registros para relacionar a la aeronave con su propietario, tomando en consideración esos seriales?, la respuesta develaría que la Autoridad Aeronáutica no tiene intención de que aparezca el propietario, para así ella beneficiarse, ya sea de la propiedad inmediata de la aeronave, una vez sea declarada en abandono, o del remanente de la subasta pública.

Con relación al tercer y último numeral del artículo 28 en desarrollo, recaen todas nuestras críticas e inconformidades, ya que no teniendo la excusa de que la aeronave no posee exhibidas sus marcas de nacionalidad y matrícula, tampoco la Autoridad Aeronáutica a sabiendas de quien es el propietario, y poseyendo todos los medios para localizarlo de manera personal y directa, la norma legal establece el mismo procedimiento para todos los casos de abandono, teniendo éstos naturaleza circunstancial distintas, y por tal motivo, consideramos que deben ser tratados de diferentes maneras.

El fundamento de esta crítica recae en la Regulación Aeronáutica Venezolana 47.17 y 47.18, en las que se establece que, para la solicitud de reserva

de matrícula, como también para la asignación de matrícula, es exigido por la Institución ante tales trámites, aportar la dirección personal del propietario, explotador y del solicitante, misma que está determinada por el domicilio; del mismo modo, número telefónico y dirección de correo electrónico.

Tomando en consideración que la notificación es un instrumento de comunicación, que forma parte de toda estructura procesal que debe garantizar la celeridad e inmediatez en el procedimiento bajo análisis, no puede obviarse que el objeto de la notificación es hacer del conocimiento de una persona —en este caso, el propietario o poseedor legítimo— que contra ella se ha iniciado un procedimiento, de qué se trata el mismo y qué actuaciones le corresponden; con atención en ello, es indispensable una reforma parcial del procedimiento de declaratoria de abandono de la aeronave, en cuanto atañe al numeral tercero del artículo 28 de la Ley de Aeronáutica Civil, estableciendo como condición para realizar la notificación por carteles que establece el artículo 29 *ejusdem*, que se agote previamente la notificación personal, aplicando por analogía, la establecida en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos¹⁴, o, a través de vía telemática por medio del correo electrónico suministrado, ya bien sea por el propietario o por el poseedor legítimo, emplazándolos a que dentro de un lapso de diez días hábiles, contados a partir de que esa notificación se haga efectiva, ocurran por ante la Autoridad Aeronáutica para que hagan su respectiva oposición u objeción.

En este sentido, el artículo del procedimiento bajo análisis, establece la posibilidad de que no haya oposición u objeción dentro del lapso legal al procedimiento iniciado, el cual tendrá como consecuencia principal la declaratoria de abandono propiamente dicha, donde la Autoridad Aeronáutica basándose en una presunción *iuris tantum*, atribuyéndole esa inactividad en el procedimiento por parte del propietario o poseedor legítimo a una manifestación de voluntad *tácita* por medio de la cual éstos renunciarían a su derecho real sobre la aeronave, trayendo consigo como efecto casi inmediato, el cambio de situación jurídica de la aeronave, pasando ésta de ser propiedad privada a ser propiedad de nadie, y simultáneamente de ser propiedad de nadie a ser a propiedad del Estado, o bien puede ser sometida a subasta pública, y por ende, volver a ser propiedad privada.

Dentro de las consecuencias económicas de llevar a cabo la subasta pública a la aeronave, donde los *“recursos obtenidos de ese proceso, serán destinados a la liquidación de los créditos privilegiados y de los gastos derivados del procedimiento*

¹⁴ “La autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará la apertura del procedimiento y notificará a los particulares cuyos derechos subjetivos e intereses legítimos, personales y directos pudieren resultar afectados, concediéndoles un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones”.

– y aunado a ello – *el saldo restante pasará a ser parte del patrimonio del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil*” (art. 29 LAC); la legislación reconoce que sobre la aeronave objeto de subasta, recae una serie de derechos dentro de los cuales se encuentran los créditos privilegiados, además de ello, la Autoridad Aeronáutica así como también cualquier otra institución ya sea pública o privada, será beneficiaria de los gastos que hubiesen ocurrido dentro del procedimiento. Una vez se hayan saldado dichas garantías, el saldo restante, el cual sería la diferencia entre el monto por la cual fue subastada la aeronave menos el total de pasivos que recaían sobre ella, pasará a formar parte del patrimonio de la institución que conformaría en este caso la Autoridad Aeronáutica.

Ahora bien, yéndonos a la posibilidad de que apareciera el propietario o poseedor legítimo de la aeronave, el procedimiento establecido no hace referencia alguna acerca de la carga probatoria del interesado al momento de ejercer su defensa ante ese proceso administrativo. En este sentido, consideramos que la norma al afirmar que *“En caso de interrumpirse el procedimiento, por aparecer el propietario o poseedor legítimo”* (art. 29 LAC), de manera sutil estaría exigiendo cuatro requisitos como condición *sine qua non* para que opere la interrupción del procedimiento, a saber: que exista un propietario o poseedor legítimo, que ejerza su derecho a la defensa a través de la objeción u oposición, que esa defensa tenga lugar dentro del lapso legal establecido, y que pruebe su derecho e interés legítimo, personal y directo sobre la aeronave.

Dicha interrupción, traería como consecuencia inmediata dos situaciones: la Autoridad Aeronáutica debe decretar el decaimiento por pérdida del objeto, y como resultado, la extinción procedimiento iniciado; y el nacimiento de la obligación por parte del propietario o poseedor legítimo de indemnizar a la Autoridad Aeronáutica por conceptos de gastos relacionados a la movilización, reparación, conservación de la aeronave, mientras haya durado el procedimiento, y los gastos inherentes al procedimiento.

V. VIOLACIONES CONSTITUCIONALES EN LA DECLARATORIA DE ABANDONO DE LA AERONAVE

En el marco de la declaratoria de abandono de la aeronave y del correspondiente procedimiento, existen varias violaciones a los derechos y garantías constitucionales de los propietarios de las aeronaves presuntamente en situación de abandono.

La primera violación, sería que una vez sea declarada en abandono, la Ley no le reconoce al propietario ningún derecho económico sobre la aeronave, traducido en el reconocimiento de alguna compensación monetaria, en el caso donde posterior a la declaratoria en abandono de la aeronave y al traslado de

la propiedad de la misma, aparezca el propietario ante la Autoridad Aeronáutica.

En segundo lugar, estaríamos en presencia de una vulneración del derecho a la defensa. A nuestro criterio respecto a dicha vulneración, recae en cuanto al numeral tercero del artículo 28 de la Ley de Aeronáutica Civil, ya que la notificación efectuada (dentro de ese procedimiento) no es la adecuada para dar conocimiento directo y eficaz al propietario en cuestión, para que éste ejerza oportuna defensa (formal y real) en el procedimiento, motivado a las siguientes consideraciones: (i) La realidad histórica que se está viviendo, se enfila a la era digital, y por consiguiente, actuaciones telemáticas. (ii) En el país no existen casi medio de comunicación impresos, y los pocos que circulan no expiden muchos ejemplares, motivado ya sea por falta de materia prima, desculturización de la sociedad a comprarlos y leerlos; y, por último, la pandemia que se está viviendo en la actualidad ha afianzado la cultura de informarse través de las redes sociales. (iii) La Autoridad Aeronáutica, tiene manejo de distintos datos personales de localización directa de los propietarios, como de los poseedores legítimos, ya sea a través de la dirección personal, números telefónicos y correos electrónicos, tal y como se mencionó anteriormente.

En tercer lugar, la Autoridad Aeronáutica dentro del procedimiento administrativo por abandono de la aeronave, incurre en la praxis de lo que se denominaría violación flagrante al debido proceso administrativo, ya que se extralimita en el ejercicio de sus facultades y atribuciones otorgadas por la Ley, en los supuestos donde el propietario hace oportuna oposición u objeción a dicho procedimiento; a propósito de ello, se puede mencionar la Sentencia dictada en fecha 18-09-2015, en el expediente N° 7594 por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, actuando en sede Constitucional: en la cual el fondo de la controversia versa sobre la extralimitación por parte del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), que es la Autoridad Aeronáutica, en exigirle dentro del proceso administrativo a la parte agraviada –los propietarios de la aeronave, los cuales ejercieron su oposición dentro de los lapsos legales–, una serie de documentaciones y requisitos que a los fines legales no son indispensables ni pertinentes para decretar la interrupción del procedimiento, como lo sería una sentencia de herederos universales, la declaración sucesoral por ante el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria y una carta explicativa acerca de las reparaciones y mantenimientos necesarios para la aeronave, además de imponer una sanción administrativa para la tramitación de dicha oposición, desnaturalizando así el procedimiento por abandono de la aeronave, ya que este no es de naturaleza sancionatoria. La referida sentencia establece que:

Expone el apoderado de los accionantes que entre las exigencias para la recepción del escrito de oposición, que a su decir no están previstas en la Ley

que rige la materia, se encuentra el pago de la imposición de multa de un mil unidades tributarias (1.000 U.T.) de conformidad con las previsiones del numeral 1.3 del artículo 125 de la Ley de Aeronáutica Civil, la cual a su decir fue impuesta inconstitucionalmente ya que no se siguió un procedimiento que deviniera en un acto administrativo de efectos particulares sancionatorio, no obstante a ello, expresan que fue pagada tal imposición.-

Asimismo, señala que en fecha 11 de agosto de 2015, acudió nuevamente a presentar dicho escrito, siendo atendida por la consultoría jurídica donde le informan que para cualquier trámite debe acompañar con “sentencia de herederos universales”, declaración sucesoral ante el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) y carta explicativa de Organización de Mantenimiento Aeronáutico (O.M.A.) de qué componentes le falta a la aeronave, y el tiempo de reparación estimado.-

Señalando que el solo ingreso a una Organización de Mantenimiento Aeronáutico, implica un alto costo y que, hasta tanto no esté recertificada la aeronave, no podrá realizarse ningún trámite. Explica que para ello ese bien mueble de naturaleza registral debe ser rematriculado, previamente tenerse operativo, y obtenerse la cédula de aeronavegabilidad, y no obstante, no puede obtenerse esta última si no está matriculada la aeronave. Todo ello a su decir se convierte en un círculo vicioso difícil de cumplir, cuando apremia las fechas ante la declaratoria de abandono a que se encuentra amenazada la aeronave.-

...

Asimismo, se aprecia del texto legal que no versa ningún condicionamiento u obstáculo legal para la recepción de una objeción por parte del interesado en que alguna aeronave sea declarada como abandonada, y la competencia expresa del ente presuntamente agravante para la recepción del mismo. Y más específicamente, no se refleja en esa norma legal la existencia de los requisitos exigidos al accionante para la tramitación de la oposición, los cuales este Tribunal entiende como exigidos toda vez que fue declarada la admisión de los hechos.-

Determinada la competencia del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC) en el caso sub examine, se observa que la abstención o negativa por parte de dicho Ente, se constituye en una lesión a la garantía constitucional de los derechos a la defensa y al debido procedimiento administrativo que tienen los accionantes, tutelados en el artículo 49 del Texto Fundamental.-

En virtud de ello debe forzosamente este Órgano Jurisdiccional ordenar al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, en la persona de su Presidente como máximo responsable del Instituto, y a los funcionarios que corresponda, se sirvan a recibir el escrito de oposición a la declaratoria de abandono de la aeronave PIPER, modelo PA23-250, serial 27-3066, identificada con las matrícula YV-2208, ubicada en el Aeropuerto “Oscar Machado Zuloaga”, del Estado Bolivariano de Miranda, y dar curso a la solicitud planteada y a emitir un pronunciamiento, sin la exigencia de requisitos que no se encuentran contemplados en la Ley. Así se establece.

El análisis que realiza dicha decisión, fortalece nuestra tesis, ya que a los fines legales, la Autoridad Aeronáutica como director y garante de la legalidad en el procedimiento administrativo de la declaratoria de abandono de la aeronave, no tiene facultad de exigirle al propietario en el acto de oposición, ningún tipo de documento sino el que acredite su propiedad sobre la aeronave, y por consiguiente, su derecho subjetivo, legítimo, personal y directo sobre la aeronave, para que se decrete la interrupción del procedimiento por decaimiento del objeto; ni mucho menos, puede la Autoridad Aeronáutica condicionar la recepción de dicha oposición a ninguna actividad que no esté consagrada en la Ley para tales fines.

VI. DIFERENCIAS ENTRE EL ABANDONO DE LA AERONAVE CON OTRAS INSTITUCIONES COERCITIVAS A LA PÉRDIDA DE LA PROPIEDAD

Estando claro cual es la naturaleza del abandono, que consiste en una manifestación de voluntad por parte del propietario de renunciar a su derecho sobre una cosa determinada, acompañada del acto de desposesión de la misma; se tiene que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece dos mecanismos mediante los cuales le otorga la facultad y obligación al Estado de extinguir la propiedad, a través de la Administración Pública, las cuales son: la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social; y, la confiscación, lo cual trae como consecuencia inmediata la pérdida de la propiedad sobre un bien determinado.

En este orden de ideas, se tiene que la Constitución Nacional establece el supuesto de la pérdida de propiedad por causa de utilidad pública. Su fundamento reposa en el artículo 115 Constitucional, el cual establece “*Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes*”.

Como primera diferencia sustancial, tenemos que las expropiaciones se encuentran reguladas y procedimentalizadas en su ley especial.

En segundo lugar, para declararse la expropiación debe existir sentencia definitivamente firme emanada por un órgano jurisdiccional, que en este caso serían los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y por su parte, la Declaratoria de Abandono, emanada de un Instituto de la Administración Pública.

En tercer lugar, la expropiación tiene un procedimiento donde se garantiza de manera oportuna al propietario su derecho constitucional a la defensa, ya que se opta por notificarlo directamente; en cambio, en el procedimiento de declaratoria de abandono de la aeronave, la notificación se efectúa a través

de publicaciones periódicas porcarteles en un diario de circulación nacional, lo cual no garantiza la real y efectiva notificación.

En cuarto lugar, en el procedimiento de expropiación se le reconoce al propietario su derecho a la propiedad sobre el bien, ya que en caso de no poder localizarlo o que en el procedimiento administrativo de acuerdo amistoso no se llegara a ningún acuerdo, se iniciaría un procedimiento judicial; en cambio, por cuenta del procedimiento por abandono, de no hacer oportuna oposición u objeción, en sede administrativa se extinguiría el derecho de propiedad sobre la aeronave.

En quinto y último lugar, en la expropiación se le retribuye al propietario a través de un justiprecio, su derecho de propiedad; por el contrario, en el abandono de la aeronave no existe ninguna retribución económica, lo cual determina la voracidad expoliadora de este procedimiento inconstitucional, ajeno por demás a los principios y valores superiores que se deben insertar en la ideología del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que propugna el artículo 2 de la Carta Magna.

En cuanto a la confiscación, tenemos que su fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 116 de nuestra Carta Magna, que consagra:

No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por esta Constitución. Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los bienes provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefaciente.

De acuerdo a esta norma, se tiene que las confiscaciones no son más que una consecuencia inmediata de una sentencia definitivamente firme, que tenga lugar en casos de corrupción, de drogas y de terrorismo, siempre y cuando dichos bienes se encuentren directa o indirectamente vinculados a la práctica de tales delitos; a diferencia de ello, la declaratoria por abandono de la aeronave, sería una consecuencia, bien sea de una manifestación de voluntad por parte del propietario de querer abdicar su derecho existente sobre dicho bien, o por la inactividad dentro del procedimiento por parte del propietario, la cual llevaría a la Autoridad Aeronáutica a confirmar la presunción *iuris tantum* de una renuncia tácita al derecho de propiedad.

Dentro de las similitudes, se conjuga como consecuencia el traslado de un bien que es propiedad privada, a ser propiedad pública, y también, que el Estado se aproveche de cualquier aporte económico que pudiera tener lugar en

una subasta pública, ya sea de los bienes confiscados o del sobrante de la subasta de la aeronave.

VII. DE LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVIO A LA DECLARATORIA DE ABANDONO DE LA AERONAVE

Ante las arbitrariedades y violaciones que se perpetran en el procedimiento, como también en la declaratoria, es de suma importancia proponer una reforma parcial del artículo 29 de la Ley de Aeronáutica Civil Venezolana, separando de este procedimiento –actual– el supuesto establecido en el numeral 3 del artículo 28 *ejusdem*, en pro y beneficio de la seguridad jurídica de los propietarios de aeronaves, que de alguna manera, se ve coartada por la tipificación y práctica del procedimiento vigente; a tal efecto se propone que solamente en el caso de que se configure la situación fáctica del numeral ya mencionado, que antes de la notificación por avisos en diario de circulación nacional, se agote la notificación personal establecida por analogía en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que de manera simultánea, se haga una notificación telemática vía correo electrónico (tal y como se implementó por motivos de pandemia en los distintos circuitos judiciales¹⁵), para que se garantice de manera más efectiva el derecho constitucional a la defensa y al debido proceso; y posterior a ello, en caso de que fuere imposible practicarse esas notificaciones personales, se aplique subsidiariamente la notificación a través de los avisos por periódico –tal y como lo establece la normativa procedimental especial– con el fin de garantizar en mayor medida el derecho a la defensa, toda vez que la notificación, como se mencionó anteriormente, es un instrumento de comunicación, que es parte de toda estructura procesal que debe garantizar la celeridad e inmediatez en el caso, así como también no puede obviarse que el objeto de la notificación es hacer del conocimiento de una persona, que contra ella se ha iniciado un procedimiento, de qué se trata el mismo y qué actuaciones le corresponden; del mismo modo, tampoco pueden olvidarse los efectos de la notificación, tales como que los lapsos empiezan a correr desde el día siguiente de que dicho acto procesal sea realizado efectivamente; que se le dé publicidad interna al procedimiento; que pone a las partes a derecho; y que origina en el notificado la carga de comparecer.

¹⁵ Resolución N° 2021-0011 de 09-06-2021, emanada de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la cual dictó los Lineamientos para la Suscripción y Publicación de Decisiones con Firma Digital, Práctica de Citaciones y Notificaciones Electrónicas y la Emisión de Copias Simples o Certificadas por Vía Electrónica.

CONCLUSIONES

Desde este punto de vista, se puede concluir que dentro de las intenciones por parte del Legislador en la redacción del procedimiento administrativo previo a la declaratoria de abandono de la aeronave, en cuanto a la situación de hecho establecida en el numeral tercero del artículo 28 de la Ley de Aeronáutica Civil, no se encuentra el propósito de hacer del conocimiento directo e inmediato del inicio de dicho procedimiento, y esto traería como consecuencia vulneración del derecho constitucional a la defensa, ya que teniendo la Autoridad Aeronáutica a su disposición los medios de localización personal del propietario y/o poseedor legítimo, únicamente la Ley se limite a forma de cumplir con la formalidad de garantizar el “*derecho a la defensa*”, haciendo uso de un medio de manera primigenia como lo es la publicación de carteles periódicos a través de un diario de circulación nacional, que si bien serviría para hacer del conocimiento a cualquier interesado que se inició un procedimiento determinado –en este caso, a la colectividad–; no es menos cierto que no es la forma idónea para ubicar al interesado que pudiere hacer uso de sus facultades de defensa del derecho de la propiedad sobre tal aeronave de manera célere a y través de las denominadas oposiciones u objeciones, con el fin de que se interrumpa el procedimiento administrativo; de otra parte, la falta de localización directa del propietario propiciaría y determinaría en su perjuicio la vulneración del derecho a la defensa y consolidaría la vulneración de su derecho a la propiedad de la aeronave.

Ahora bien, una eventual reforma del procedimiento en comento, traería como resultado los beneficios siguientes: (i) Garantizar mayor seguridad jurídica de los propietarios y poseedores legítimos que tengan en operación aeronaves dentro del país, si cumplan con sus obligaciones inherentes al registro e inscripción de la aeronave por ante el Registro Aeronáutico Nacional; y (ii) Se garantizaría de una manera más efectiva el derecho a la defensa y el debido proceso, por cuanto al ser efectuada la notificación efectiva al propietario y/o poseedor legítimo, la Autoridad Aeronáutica los estaría poniendo a derecho y en conocimiento directo del inicio del procedimiento.

La notificación personal y directa hacia el propietario y/o poseedor legítimo, traería consigo celeridad procesal y por consiguiente, otorgaría ahorro tanto a la Autoridad Aeronáutica con respecto a los gastos de conservación, mantenimiento y traslado de la aeronave objeto del procedimiento, como al mismo propietario y/o poseedor legítimo, de tener que repetir –devolver– los gastos en que incurrió la autoridad con motivo del procedimiento.