



# Anuario de Derecho Aeronáutico 2021

**ANUARIO DE  
DERECHO AERONÁUTICO**  
*Año 2021*

Coordinación:

Antonio Silva Aranguren, Gabriel Sira Santana



Caracas, 2022

*El Anuario de Derecho Aeronáutico (ADA)* es una publicación académica abierta y anual del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP), editada en la ciudad de Caracas, Venezuela.

El anuario brinda una visión de conjunto sobre el desarrollo de esta rama del Derecho mediante artículos y comentarios doctrinales, así como la reseña de la normativa publicada en gaceta oficial, la jurisprudencia dictada por los tribunales con competencia aeronáutica y documentos de especial interés para el sector emitidos por órganos y entes del Estado.

El contenido de los trabajos publicados en el ADA es de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no se corresponde necesariamente con las opiniones de los coordinadores o el CIDEP.

Las normas y criterios editoriales del ADA pueden consultarse en este número y en el sitio web del CIDEP. Cualquier duda o comentario sobre el anuario puede hacérsenos llegar a través del correo electrónico [editorial@cidep.com.ve](mailto:editorial@cidep.com.ve)

© Centro para la integración y el Derecho Público

**Anuario de Derecho Aeronáutico**

Coordinación: Antonio Silva Aranguren, Gabriel Sira Santana

Depósito legal N° DC2018001081

ISSN 2610-8070

Publicación anual

SITIO WEB: <http://cidep.com.ve/ada>

**Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP)**

Caracas, Venezuela

Correo electrónico: [contacto@cidep.com.ve](mailto:contacto@cidep.com.ve)

Sitio web: [www.cidep.com.ve](http://www.cidep.com.ve)      [www.cidep.online](http://www.cidep.online)

Twitter – Instagram – LinkedIn – Youtube: [@cidepVE](https://twitter.com/cidepVE)

## **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

- 1) El artículo podrá tener hasta un máximo de tres coautores.
- 2) El artículo debe enviarse a la dirección electrónica [editorial@cidep.com.ve](mailto:editorial@cidep.com.ve) o a través de este sitio web.
- 3) El artículo debe remitirse en formato .doc o .docx (Microsoft Word).
- 4) No se establece un número mínimo o máximo de páginas por artículo.
- 5) El tamaño de la hoja será carta y en sentido vertical, con márgenes superiores e inferiores de 2.5 cm y laterales de 3 cm. La alineación de texto será justificada.
- 6) La fuente del texto general será Arial, número 12, color negro, con interlineado de 1.5 puntos y sangría de 0.7 cm al inicio de cada párrafo. El espacio entre párrafos será de 6 puntos y no se dejarán líneas en blanco.
- 7) La fuente de los pies de página será Arial, número 10, color negro, con interlineado simple y sin sangría. El espacio entre párrafos será simple y no se dejarán líneas en blanco.
- 8) En autor podrá hacer uso de la cursiva para destacar una palabra o frase breve en el texto, absteniéndose de usar negrillas o subrayados con esta finalidad.
- 9) El título del artículo debe ir al inicio del archivo, en mayúsculas sostenidas y negrillas. Seguido de ello se incluirá el nombre del autor en la línea siguiente, alineado a la derecha, con un pie de página que incluya una reseña curricular que no supere las cinco líneas y en donde deben precisarse sus grados académicos, institución de adscripción y correo electrónico.
- 10) Los artículos incluirán un resumen en español de hasta 150 palabras y de tres a cinco palabras claves.
- 11) Los artículos se dividirán de acuerdo con la siguiente jerarquía, empleándose negrillas para los títulos y mayúsculas tipo oración. La introducción y la conclusión no se enumeran: I. 1. A. a. a'.
- 12) Toda frase extraída de una obra de terceros habrá de ser debidamente citada de acuerdo con la extensión precisada en el punto 15 de estas normas. En caso de parafraseo, el llamado a pie de página se colocará al final de la idea comentada. El autor procurará en todo caso evitar las citas de citas y, en caso de hacer llamados generales a la doctrina, foro o análogos, deberá incluir un pie de página donde precise los autores y obras donde puedan profundizarse tales planteamientos.
- 13) Las citas bibliográficas habrán de incluirse como pie de páginas, sin que se incorpore un apartado de bibliografía en el artículo.

- 14) Para el orden de las citas a pie de página se sugiere el uso del Manual de estilo Chicago-Deusto (<https://bit.ly/3BOGaxE>). En todo caso, el autor podrá optar por otros sistemas siempre que este se mantenga de forma uniforme a lo largo del artículo y permita conocer todos los elementos de valor para la consulta de la fuente (autor; título del libro o artículo; título de la obra colectiva o publicación periódica de ser el caso; editorial; ciudad; año; número de páginas; enlace; entre otros).
- 15) Si la cita supera las 40 palabras deberá incluirse como párrafo aparte y con margen izquierdo de 0.7 cm, letra Arial, número 10, color negro, con interlineado simple y sin sangría. En caso de ser igual o inferior a las 40 palabras, la cita se insertará en el texto entre comillas.
- 16) Los autores que remitan artículos para la consideración de la Coordinación del ADA declaran que la obra que presentan es original e inédita, y ellos son los titulares de los derechos patrimoniales y morales sobre la misma, por lo que el Anuario y el CIDEP quedan exonerados de cualquier responsabilidad en cuanto a la vulneración de derechos de terceros.
- 17) Los autores cuyos trabajos sean aprobados para su publicación en el ADA ceden al CIDEP los derechos de explotación sobre sus artículos de forma gratuita, exclusiva, perpetua y sin limitación territorial. En virtud de la cesión efectuada, el CIDEP quedará facultado para la edición, reproducción, publicación, distribución, difusión, comunicación pública y comercialización de la obra, siempre que reconozca su autoría.
- 18) El ADA no está en la obligación de publicar los artículos recibidos. En todo caso, el anuario procurará notificar al autor de su interés o no en la obra a la brevedad posible.
- 19) Como parte del proceso editorial, el ADA podrá realizar comentarios, sugerencias y observaciones al autor basadas en criterios académicos y editoriales, a fin de que el autor realice los ajustes respectivos para la aprobación del texto.
- 20) El autor podrá solicitar gratuitamente al ADA que prescinda de la publicación del artículo que haya enviado siempre que el mismo no haya entrado en etapa de diagramación. De encontrarse en esta etapa o una posterior, y siempre que no se haya procedido a la publicación de la obra, el autor podrá solicitar la remoción de su trabajo previo pago de los gastos en los que se haya incurrido durante el proceso editorial.

# ÍNDICE

## ESTUDIOS

### *Artículos*

**Introducción a la regulación legal de los drones en Venezuela. ANTONIO SILVA ARANGUREN** 9

**La viabilidad de las operaciones en las aerolíneas de bajo costo en Venezuela. GUILLERMO DE ARMAS** 15

Introducción 15

i. El modelo de las aerolíneas de bajo costo 16

ii. Normativa aplicable para el establecimiento de una aerolínea de bajo costo 17

iii. Otros factores que influyen en las operaciones 20

Conclusión 22

### *Comentarios monográficos de los cursantes del Diplomado en Derecho Aeronáutico del CIDEP y la Universidad Monteávila*

**Las aerolíneas y el cumplimiento de los requisitos de viaje de pasajeros extranjeros hacia Venezuela. SAMUEL DAVID MORALES SUÁREZ** 23

Introducción 23

i. Requisitos de viaje de pasajeros extranjeros hacia territorio venezolano y su relación con la Administración Pública venezolana 24

ii. Deberes legales de los explotadores de transporte aéreo en el transporte de pasajeros y posibles controversias en torno a ellas 29

Conclusión 37

**Breve análisis jurídico del transporte aéreo y la sana competencia en Venezuela. YELITZA HENRÍQUEZ GÓMEZ** 39

Introducción 39

i. El transporte aéreo comercial como servicio público 41

ii. Derecho de competencia 44

iii. Casos jurisprudenciales 49

Conclusiones 52

**La declaratoria de abandono de la aeronave y su contravención al derecho de propiedad y otras garantías constitucionales. CARLOS NORBERTO SANTANDER OJEDA** 55

Introducción 55

i. Aspectos generales sobre el derecho de propiedad y la aeronave 56

ii. El abandono como medio de extinción del derecho de propiedad 58



iii. Abandono de la aeronave en el derecho venezolano	60
iv. Procedimiento previo a la declaratoria de abandono de la aeronave	63
v. Violaciones constitucionales en la declaratoria de abandono de la aeronave	66
vi. Diferencias entre el abandono de la aeronave con otras instituciones coercitivas a la pérdida de la propiedad	69
vii. De la necesidad de modificar el procedimiento administrativo previo a la declaratoria de abandono de la aeronave	71
Conclusiones	72

**La importancia de la correcta implementación de los protocolos de evaluación psicológica como elemento trascendental para garantizar la seguridad operacional y reducir riesgos de accidentes aéreos. MICHELLE P. MORALES PICOTT**

	73
Introducción	73
i. Marco regulatorio internacional	77
ii. Regulaciones aeronáuticas en Venezuela	88
Conclusiones	92

**Un órgano común de seguridad y defensa colectiva del espacio aéreo americano. DIANA ANDREA DÍAZ PALACIOS**

	95
Introducción	95
i. Situación actual del Ecuador	97
ii. La interdicción en el espacio ecuatoriano	98
iii. Derecho aéreo internacional público	101
iv. Componentes de la Defensa Aérea y sus limitaciones	103
v. Análisis de la creación de un órgano común de seguridad y defensa colectiva del espacio aéreo Americano	106
Conclusión	109
Bibliografía	110

## **NORMATIVA**

### *Información normativa*

**Leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y providencias de interés aeronáutico dictadas durante el año 2021. ANTONIO SILVA ARANGUREN Y GABRIEL SIRA SANTANA**

113

## **JURISPRUDENCIA**

### *Información jurisprudencial*

**Jurisprudencia aeronáutica durante el año 2021. ANTONIO SILVA ARANGUREN Y GABRIEL SIRA SANTANA**

119

## ESTUDIOS

### *Artículos*

## INTRODUCCIÓN A LA REGULACIÓN LEGAL DE LOS DRONES EN VENEZUELA

Antonio Silva Aranguren\* | pp. 9-13

**RESUMEN:** Las notas presentan una primera aproximación a la regulación de los drones en el ordenamiento jurídico venezolano, y cómo el mismo constituye una manifestación de los principios que caracterizan al derecho aeronáutico.

**PALABRAS CLAVE:** Aeronaves – Drones – RPAS.

Venezuela no ha firmado ni ratificado recientemente ningún convenio relevante para la regulación jurídica de los drones<sup>1</sup> y la mayor parte de este tema se delega a disposiciones más antiguas como el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (Convenio de Chicago) y sus anexos.

En este sentido podemos señalar que los drones en Venezuela están regulados principalmente por el derecho internacional –en específico: el Convenio de Chicago, sus anexos y otras disposiciones aprobadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), si bien las emanadas de otras instituciones, como las de la Unión Europea, podrían servir de inspiración para regular o para resolver cuestiones sobre la materia– y en menor medida por el derecho nacional. a través de actos de rango sublegal.

En cuanto a las normas nacionales hemos de tomar en cuenta tres aspectos:

Primero, la Ley de Aeronáutica Civil venezolana es del año 2009<sup>2</sup> y no menciona a los drones, lo cual es comprensible si se tiene en cuenta que esta

---

\* Director Ejecutivo del CIDEP. Coordinador y profesor del Diplomado en Derecho Aeronáutico CIDEP – Universidad Monteávila.

<sup>1</sup> El último convenio de interés para el derecho aeronáutico y espacial se hizo constar en la Ley Aprobatoria del Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio, en Gaceta Oficial N° 6.673 Extraordinario del 22-12-2021.

<sup>2</sup> Gaceta Oficial N° 39.140 del 17-03-2009.

tecnología es relativamente nueva –al menos en lo que se refiere a su uso comercial y personal– y más aún en países como Venezuela, cuya tecnología no puede calificarse como de punta.

Segundo, la Ley de Aeronáutica Civil regula “*el conjunto de actividades relativas al transporte aéreo, la navegación aérea y otras vinculadas con el empleo de aeronaves civiles donde ejerza su jurisdicción la República*” (artículo 1), lo que se traduce en que si un dron realiza una actividad como las mencionadas anteriormente, habría que tenerse en cuenta dicha ley ya que las actividades de los drones (transporte aéreo por drones, navegación aérea por drones...) serían solo una de las muchas caras de las actividades aeronáuticas (transporte aéreo por aeronaves en general, navegación aérea por aeronaves en general...).

Y tercero, la “Autoridad Aeronáutica” de Venezuela es el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC) y, como tal, tiene la facultad de “*regular y fiscalizar las actividades de la aeronáutica civil, expedir o convalidar certificados, permisos o licencias, crear el comité técnicos de coordinación que requiera la dinámica de la aviación y demás atribuciones que le sean conferidas por el ordenamiento jurídico*” (artículo 9 de la Ley de Aeronáutica Civil). En consecuencia, se puede afirmar que el INAC es la oficina gubernamental con capacidad para regular las actividades de los drones en Venezuela, teniendo en cuenta que dicha regulación no puede contradecir ninguna ley –ya que, obviamente, los reglamentos del INAC tienen un rango inferior a la ley– y mucho menos a la Constitución.

No obstante, cuando revisamos el ordenamiento jurídico venezolano encontramos que las primeras regulaciones relacionadas explícitamente con los drones no provinieron del INAC, como era de esperarse en virtud del citado artículo 9 de la Ley de Aeronáutica Civil, sino del Ministerio del Poder Popular para el Transporte y Obras Públicas (Resolución N° 6) y de los Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, para la Defensa y para Transporte y Obras Públicas (Resolución Conjunta N° 80, 14245 y 5), ambas en agosto de 2016<sup>3</sup> y como respuesta a lo que fue calificado por los medios de comunicación como un “*aparente intento de asesinato con drones*” contra el Presidente de la República<sup>4</sup>.

Así, la primera de estas resoluciones prohibió “*la operación y circulación aérea en el territorio nacional y demás espacios geográficos de la República (...) de las aeronaves clasificadas como la Aviación General y Privada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de la Ley de Aeronáutica Civil, así como de todo*

---

<sup>3</sup> Gaceta Oficial N° 40.976 del 29-08-2016.

<sup>4</sup> Cfr. CNN, 05-08-2018, *Venezuelan President survives apparent drone assassination attempt*, <https://edition.cnn.com/2018/08/04/americas/venezuela-maduro/index.html>

*Sistema de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS)*” (artículo 1), además de las operaciones en helipuertos, aeropuertos y aeródromos de dichas aeronaves (artículo 2) durante un mes.

Por su parte, la segunda resolución restringió *“la operación y circulación aérea en el territorio nacional y demás espacios geográficos de la República (...), de todo Sistema de Aeronaves Pilotadas a Distancia (...), hasta tanto sean dictadas por la autoridad competente, las normas que regirán su operación y empleo”* (artículo 1), a la par que precisó que el INAC *“podrá otorgar permisos temporales para la operación de trabajo aéreo de los Sistemas de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS). A tal efecto dictará las regulaciones para el otorgamiento de los referidos permisos temporales”*<sup>5</sup>, mientras que *“para la operación y circulación de las Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPA) de Estado, policial y militar, se deberá solicitar autorización para operación de vuelo al Comando de la Defensa Aeroespacial Integral (CODAI)”* (artículo 2).

Asimismo, de acuerdo con la resolución conjunta, *“a los fines de garantizar la seguridad, soberanía y la integridad del espacio aéreo de la República, el Comando de la Defensa Aeroespacial Integral (CODAI), podrá aplicar si así lo considera, los procedimientos de inutilización e inmovilización de los (...) RPAS (...) con la finalidad de concluir con la trayectoria y proyección de su vuelo”* (artículo 3), en tanto *“los Cuerpos de Seguridad del Estado, en coordinación con los Ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz; y para la Defensa, podrán ejecutar las medidas necesarias para suspender el vuelo de los (...) RPAS (...) operando en el espacio aéreo del territorio nacional y demás espacios geográficos sin el respectivo permiso de trabajo aéreo y autorización de vuelo”* (artículo 4); de lo que se constata que el foco de la regulación versó sobre la seguridad nacional al considerarse a los drones una posible amenaza contra la misma.

Este enfoque se puso de manifiesto, a su vez, en la Resolución N° 14412 del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, mediante la cual se establecieron los lineamientos y procedimientos que debe efectuar todo interesado en obtener la autorización de la operación de vuelo de RPAS6.

Esta resolución no establece reglas específicas en cuanto a la fabricación o características de los drones, además de que no tienen tripulación ni piloto a bordo (artículo 5), pero incorpora algunas reglas relacionadas con las operaciones al determinar que (i) Se debe indicar el lugar de despegue y aterrizaje

---

<sup>5</sup> Nótese que en su momento en la misma gaceta oficial el INAC publicó la Providencia N° PRE-CJU-GDA-474-16, mediante la cual aprobó las “normas que rigen el otorgamiento de permisos temporales para la realización de trabajos aéreos con el sistema de aeronave pilotada a distancia (RPAS), en el territorio nacional por personas jurídicas”.

<sup>6</sup> Gaceta Oficial N° 40.978 del 31-08-2016.

de todos los drones como requisito esencial para la autorización, (ii) quienes operen drones deben ser plenamente conscientes de su capacidad de vuelo, así como de la responsabilidad que conlleva el uso de esta aeronave, (iii) los operadores de drones deben presentar un certificado válido del seguro de responsabilidad y daños a terceros para poder operar en Venezuela, (iv) los drones no pueden ser utilizados para actividades ilícitas como el detrimento de la paz, la integridad del espacio geográfico, la soberanía, o la seguridad nacional, (v) la operación de drones debe seguir “*todo lo establecido en las regulaciones aeronáuticas venezolanas vigentes, a fin de contribuir a la seguridad plena de las operaciones aéreas*”, y (vi) si un dron vuela sin autorización o en contra de estas disposiciones, puede ser derribado por las autoridades nacionales, que luego notificarán al Ministerio Público en caso de actividades delictivas para que el operador sea juzgado en consecuencia por un tribunal penal (artículos 6 a 13).

En todo caso, la autorización que mencionamos debe ser presentada ante el INAC y el Comando de Defensa Aeroespacial (el primero recibe la solicitud y el segundo la aprueba, modifica o niega), y el procedimiento para hacerlo está determinado en la misma resolución por el Ministerio del Poder Popular para la Defensa (artículo 14), siendo puntos clave que (i) la certificación debe ser requerida al menos cuatro días antes de la operación, y (ii) el operador tiene que aportar un seguro de responsabilidad civil, datos técnicos de la aeronave y de la operación, croquis de la ruta de vuelo –que no puede incluir zonas clasificadas como restringidas por razones de seguridad nacional– y licencias o certificaciones de todos los miembros de la “tripulación”, aunque el reglamento no aclara qué licencias o certificaciones podrían ser necesarias.

Finalmente, y quizá para cumplir con algunos de los vacíos del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, el INAC publicó sus “disposiciones complementarias” al reglamento técnico para la operación de drones en áreas de seguridad<sup>7</sup> y determinó que estas aeronaves necesitan un certificado de matrícula otorgado por el Registro Aeronáutico Nacional para operar en Venezuela, su piloto necesita un certificado médico aeronáutico, y toda la operación requiere una póliza de seguro certificada por la Dirección General de Transporte Aéreo del INAC, así como el pago de los derechos aeronáuticos de vuelo (artículo 10).

Por último, la nueva regulación establece que los drones no pueden operar en determinadas áreas, ya sea que dichas operaciones sean realizadas por particulares, organizaciones públicas o privadas (artículo 11). Estas zonas son (i) sobre concentraciones de personas en espacios al aire libre, (ii) sobre propiedad privada o en su perímetro sin la previa autorización del propietario, así como

---

<sup>7</sup> Gaceta Oficial N° 42.155 del 23-06-2021.

para recoger datos fotográficos, cinematográficos o de grabación de voz y sonidos de personas o cosas violando su privacidad, *(iii)* cerca de aeródromos y aeropuertos ya que podría poner en peligro la seguridad aeronáutica y operacional, *(iv)* sobre instalaciones gubernamentales, militares, policiales o penitenciarias sin permiso de las autoridades competentes, ni *(v)* sobre instalaciones o áreas de funcionamiento de industrias como la siderúrgica, la eléctrica y la petroquímica.

En un plano más técnico, el mismo artículo prohíbe la operación de drones *(i)* desde un vehículo en movimiento, y *(ii)* cuando el dron no guarde el rango de separación vertical y horizontal previsto en los reglamentos técnicos aeronáuticos.

Así, como puede ver el lector, la normativa venezolana sobre drones no es tan amplia ni específica como la de otros países. Sin embargo, los principios que regulan esta actividad a nivel mundial (es decir, la necesidad de autorizaciones, la calificación de los drones como aeronaves, la prohibición de operar cerca de los aeropuertos, entre otros) están presentes en el país en lo que, una vez más, confirma que la uniformidad y la internacionalidad son algunas de las principales características del derecho aéreo en la búsqueda constante de la seguridad.



# LA VIABILIDAD DE LAS OPERACIONES EN LAS AEROLÍNEAS DE BAJO COSTO EN VENEZUELA

Guillermo De Armas\* | pp. 15-22

**RESUMEN:** La operación de las aerolíneas en Venezuela está regulada, pero en el país no operan las denominadas *low cost* o de bajo costo, a diferencia de otros países en los que vemos que sí operan. Para llegar a una respuesta a la pregunta de cuán factible es la operativa de dicho tipo de aerolínea, se estudiarán a lo largo del presente artículo los distintos factores inherentes al modelo de negocio que éstas desarrollan, pero también se hace un análisis de los demás elementos que influyen desde lo jurídico a lo aeronáutico. En el plano normativo resulta interesante el estudio porque no siempre se trata de que la aerolínea se adapte a la norma, sino que ocurra a la inversa, asimismo, en lo extrajurídico será la tecnología y la infraestructura lo que juega un rol determinante.

**PALABRAS CLAVE:** Aerolíneas – Bajo costo – Low cost.

**SUMARIO:** Introducción. I. El modelo de las aerolíneas de bajo costo. II. Normativa aplicable para el establecimiento de una aerolínea de bajo costo. 1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2. Ley de Aeronáutica Civil. 3. Las Condiciones Generales del Transporte Aéreo. III. Otros factores que influyen en las operaciones. 1. Económico. 2. Social. 3. Mercado. 4. Tecnológico. 5. Infraestructura. Conclusión.

## INTRODUCCIÓN

Desde la creación de la desaparecida Venezolana Internacional de Aviación, Sociedad Anónima (mejor conocida como “Viasa”) en el año 1960, se ha solido llamar “aerolínea bandera” o *flag carrier* a toda aquella compañía de transporte aéreo que ha tenido el privilegio para la designación como transportista por parte de Venezuela para la explotación de las distintas rutas surgidas en el marco de un Convenio Bilateral con otro país. Sin embargo, este tipo de figura está en desuso, no sólo por la quiebra de la referida empresa sino porque en la actualidad son varias las líneas aéreas que se encuentran operando distintas rutas internacionales, inclusive simultáneamente.

---

\* Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (2014). Diplomado en Derecho Aeronáutico de la Universidad Nueva Esparta (2016). Maestría en Gestión Aeronáutica y Aeroportuaria del ITAérea (2021).



Ahora bien, la figura del *flag carrier* luego de su extinción –con el surgimiento de distintos convenios para el establecimiento de rutas en el mundo para el transporte internacional– paso a conocerse más comúnmente como aerolíneas de tipo *legacy* porque son la continuación del referido tipo de transportista aéreo. La característica principal de este tipo de compañías es que la tarifa del boleto incluye a todos los boletos consigo, lo cual vemos también en todas las aerolíneas venezolanas por haber adoptado esta clase de servicio.

En vista de que en Venezuela siempre ha sido un tema de discusión lo relacionado a los precios de los productos y servicios, el transporte aéreo no ha escapado a dicha realidad y es cuando viene a colación la idea de la operación de aerolíneas de bajo costo (también conocidas como *low cost carriers*) en nuestro país, algunas veces vista como una especie de solución para economizar la adquisición de un boleto aéreo, pero por otra parte se le ve también como un modelo de negocio alternativo al servicio de transporte tradicional.

El objeto del presente artículo es analizar la factibilidad para que puedan operar las aerolíneas de bajo costo en Venezuela, a través de un análisis a su viabilidad jurídica y operativa, sin dejar de lado el aspecto económico, para dar respuesta al planteamiento del párrafo anterior.

## I. EL MODELO DE LAS AEROLÍNEAS DE BAJO COSTO

Las aerolíneas de bajo costo tuvieron auge en los Estados Unidos de América como consecuencia de la desregulación de las tarifas de los boletos en 1978, mediante el *Airline Deregulation Act*, ello sirvió como un mecanismo para democratizar el mercado y permitió el surgimiento de aerolíneas de alcance regional, que posteriormente tuvieron el patrocinio de compañías de gran alcance con el fin de fortalecer sus redes de rutas. Sin embargo, en Europa la suerte fue otra: en vista de que el cielo europeo fue liberalizado, durante las dos últimas décadas del siglo XX surgieron un par de aerolíneas (Easyjet y Ryanair) que desarrollaron una red de rutas a lo largo del viejo continente exitosamente, al punto que en la actualidad son consideradas como las aerolíneas que más transportan pasajeros en la región.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse: ¿en qué consisten este tipo de aerolíneas? Pues, la explicación es sencilla y se resume con las siguientes características:

- 1) El pasajero paga por el traslado de un punto a otro, con una mínima franquicia de equipaje. Si desea más servicios, tales como llevar más equipaje, reservar un asiento, consumir alimentación durante el vuelo, entre otros, tendrá que realizar pagos adicionales.

- 2) Mayor densidad de asientos. Las aerolíneas de bajo costo conservan la misma configuración de asientos desde la primera hasta la última fila de asientos con el fin de lograr una mayor capacidad, no existe la distinción de los distintos sectores de la aeronave entre las tradicionales clases ejecutiva, económica y turista.
- 3) Alto factor de ocupación. En vista de que las tarifas suelen ser más económicas en relación con las líneas aéreas tradicionales, en las de bajo costo es primordial lograr vender la mayor cantidad de asientos para que se ocupen en cada vuelo, es por ello que el *overbooking* estará a la orden del día, aunque siempre deberá hacerse un estudio de mercado para lograr un algoritmo que permita evitar denegar embarques por este motivo.
- 4) Los vuelos se hacen de punto a punto. A diferencia de las aerolíneas tradicionales (o *legacy*), que cuentan con una base principal (más comúnmente llamado *hub*) y que todas sus rutas pasan necesariamente por dicho punto para que los pasajeros puedan hacer conexión para llegar a su destino final, las aerolíneas de bajo costo establecen distintas bases para realizar vuelos directos.
- 5) Economía de escala. Al igual que como sucede en los estacionamientos vehiculares, en los cuales se debe pagar por el tiempo de estadía, en los aeropuertos sucede exactamente igual; es por ello que las aerolíneas de bajo costo tratan de estar el menor tiempo posible con sus aeronaves en tierra con el fin de reducir costos por tal concepto, por lo que parte del modelo de negocio consiste en que cada aeronave –en promedio– suele durar media hora estacionado entre cada vuelo.
- 6) Operación preferente hacia aeropuertos secundarios. Cuando hay una ciudad con más de un aeropuerto que le sirva, suelen priorizar la operación hacia el aeropuerto con menos volumen de tráfico.

Enumeradas las características de las aerolíneas de bajo costo, resulta necesario evaluar si dichas condiciones son posibles de realizar en el mercado venezolano, no sin antes evaluar la regulación normativa y las condiciones contractuales.

## II. NORMATIVA APLICABLE PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA AEROLÍNEA DE BAJO COSTO

Aunque las aeronaves son definidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) como *“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*”, hay que entender que –aparte de la ingeniería– se requiere de un conjunto de normativa que debe cumplirse para que las aeronaves puedan volar y, por ende, las compañías aéreas puedan realizar una actividad económica.

Como bien es sabido, el transporte aéreo internacional se rige por el Convenio de Aviación Civil Internacional (también conocido como Convenio de Chicago) de 1944, en su primer artículo se establece el principio de soberanía y es por ello que nos remitimos al ordenamiento jurídico venezolano.

## **1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

En el segundo artículo del máximo texto normativo de Venezuela se establece la cláusula del Estado Social, el cual –palabras más, palabras menos– implica que el Estado debe favorecer a los integrantes de la sociedad que se encuentran en condiciones desiguales con el objetivo de lograr un equilibrio en las relaciones de la población, lo cual vemos en el artículo 2, pero más desarrollado desde el 112 al 117 de la Carta Magna.

Cuando se pretende el establecimiento de una línea aérea de bajo costo, la libertad de empresa (artículo 112) hace factible el propósito de su creación, más aún cuando el objetivo es movilizar pasajeros a un precio inferior en comparación a las líneas aéreas tradicionales, por lo que la aplicación de la cláusula de Estado Social permite que un colectivo de personas pueda verse favorecido por un servicio, que además deberá ser de calidad y respetando los estándares de seguridad (artículo 117). En cuanto a las aeronaves, ya sean propias o arrendadas, se respetará el derecho de propiedad de las mismas (artículo 115).

## **2. Ley de Aeronáutica Civil**

Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.140, de fecha 17-03-2009, es el instrumento normativo de rango legal especializado en la materia del transporte aéreo en Venezuela, ya que –en resumidas cuentas– aplica para todo lo relacionado con una aeronave y los servicios que guardan relación con ésta. En este caso, es el instrumento normativo en el que se ven establecidos los procesos de certificación para el establecimiento de una aerolínea, así como los procesos de otorgamientos de los certificados de operador aéreo (o AOC por sus iniciales en inglés). Asimismo, en ésta se establecen los parámetros para la aviación comercial y las características del servicio público y a quién corresponde la autoridad para administrarlo para una adecuada prestación.

Sin embargo, hay un elemento más allá y que es muy importante para este tipo de línea aérea que es fundamental para su funcionamiento, tiene que ver con la regulación del contrato de transporte aéreo, la cual analizaremos en detalle a continuación.

### 3. Las Condiciones Generales del Transporte Aéreo

Puede decirse que este es uno de los puntos más importantes para determinar si legalmente es factible la operativa de una aerolínea de bajo costo en Venezuela, ya que en el caso de las aerolíneas europeas tienen sus propias condiciones, puesto a que la naturaleza jurídica contractual del transporte aéreo supone que el vínculo es directo entre el pasajero y el transportista, por lo que se verifica el hecho de que el contrato tenga fuerza de ley entre las partes, tal como lo recoge el artículo 1.159 del Código Civil venezolano. Sin embargo, la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, en el artículo 7 numeral 13, hace que esta regulación contractual pase a ser una atribución de la Administración Pública, a través del referido ente. Veremos, pues, que aquí se genera una colisión en los términos y condiciones para la prestación del servicio de transporte aéreo porque las aerolíneas de bajo costo establecen sus condiciones particulares, mientras que el ordenamiento jurídico venezolano establece que esto le corresponde al Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC), lo cual se traduce en un obstáculo porque hay una imposición que no siempre va acorde con las especificaciones del transportista.

Las Condiciones Generales del Transporte Aéreo en nuestro país se encuentran establecidas en la Providencia N° PRE-CJU-GDA-398-16 del INAC, la cual se encuentra publicada en la Gaceta Oficial N° 6.228 Extraordinario de fecha 18-05-2016. El ámbito de aplicación del referido acto administrativo pareciera una imposición para todas las aerolíneas, ya que establece su ámbito de aplicación al transporte aéreo nacional e internacional de acuerdo a varias premisas, siendo una de ellas los pasajeros y su equipaje en los vuelos dentro del territorio nacional o fuera del mismo con destino a éste, lo cual hace suponer que hay un posible desbarajuste en las condiciones para los vuelos que salen del territorio venezolano con destino a otro país. La respuesta es que ese tipo de imposición surgió primero con el Reglamento 261/2004 de la Unión Europea, que –en el ámbito de las aerolíneas de países que todavía se mantienen en el sistema de Varsovia y La Haya– les remite a características casi iguales a las de Convenio de Montreal de 1999.

En el caso de las aerolíneas a nivel mundial, establecen sus propias condiciones para todo lo relacionado con el contrato que los pasajeros suscriben, al punto que en cuando éstos se chequean declaran haber leído y estar de acuerdo con todos los términos estipulados.

Entre las aerolíneas venezolanas, el modelo predominante –por no decir el único que ha existido– es el *legacy* o tradicional, el cual consiste en que todos los servicios están incluidos en la tarifa del boleto, es por eso que nunca vemos que se cobre una tarifa por consumir alimentos a bordo o para incluir una maleta adicional (sin caer en la confusión del pago por el exceso de equipaje). Este

tipo de modelo ha causado una costumbre entre los usuarios y ha habido armonía entre estos transportistas y las condiciones implantadas por la Autoridad Aeronáutica.

Dicho lo anterior, si cotejamos las condiciones generales del transporte aéreo de Venezuela con las propias de una aerolínea de bajo costo, veremos que entrarán en contradicción algunos aspectos y otros en los que se complementarán una con otra por remitir a la norma más favorable.

### III. OTROS FACTORES QUE INFLUYEN EN LAS OPERACIONES

Para que las aerolíneas de bajo costo puedan operar en Venezuela, el punto neurálgico no vendrá de lo jurídico necesariamente, sino que existen varios elementos que confluirán en lo operativo, los cuales pueden ser clasificados de la siguiente manera:

#### 1. Económico

Los servicios adicionales que se generen en el curso del contrato de transporte aéreo tienen que entenderse como el equivalente al de las tasas administrativas en el sentido del establecimiento del valor económico que se le va a designar. En este sentido, el artículo 64 de la Ley de Aeronáutica Civil establece que los transportistas aéreos conjuntamente con la Autoridad Aeronáutica fijarán la tarifa de los servicios, es decir, son tarifas reguladas y que no se limitan al núcleo duro del contrato (el traslado de un lugar a otro), sino que tiene un espectro más amplio: el de los productos que se generan del mismo, con la condición de que permitan la prestación en condiciones de calidad, seguridad, continuidad, permanencia y permita la recuperación de los costos. Dicho artículo establece también la obligación de divulgar las mismas para conocimiento de los usuarios, pero como vimos antes, parte de los servicios están regulados por la providencia de las Condiciones Generales del Transporte Aéreo, por lo que quedará de parte de la aerolínea calificar si le es conveniente para su producto, lo clave en esto es no afectar la capacidad económica de los usuarios, pero tampoco producirles pérdidas a los operadores aéreos.

#### 2. Social

Conforme con la Constitución económica de Venezuela, el Estado tiene la obligación de promover servicios que satisfagan las necesidades de la población, además que bajo la cláusula del Estado Social debe llegar a la mayor parte de los sectores que componen la población en el país. En relación a este punto, la Ley de Aeronáutica Civil establece al transporte aéreo como un servicio público, por lo que se entiende que la Administración es el titular de la actividad aeronáutica y en virtud de ello deba gestionarse la prestación en condiciones

que sean lo más asequibles para que llegue a la mayor cantidad de habitantes y pueda el servicio llegar a todos los rincones del país.

### 3. Mercado

Los estudios de mercado son lo más normal que se ve de la actividad de las aerolíneas, ya sea para la apertura de una ruta, evaluar el comportamiento de la demanda para lograr elevados factores de ocupación, incrementar las frecuencias para un destino, etc.

Conforme con el apartado anterior, la Administración pública nacional es titular del servicio público de transporte aéreo en Venezuela, pero que puede convenir con sujetos de derecho privado para la prestación del mismo, a través del otorgamiento del certificado de operador aéreo. No obstante, para poder llegar a todos los rincones del país, es muy probable que existan destinos que arrojen un resultado negativo para los estudios de mercado de los transportistas aéreos, por lo que deberían establecerse una serie de incentivos por parte de las autoridades hacia las aerolíneas para evitar la producción a pérdida.

### 4. Tecnológico

La plataforma tecnológica puede considerarse un elemento fundamental si se desea que la operatividad de una aerolínea de bajo costo sea factible, ya que el modelo de negocio implica operar la mayor cantidad de vuelos en el menor tiempo posible. Es por ello que es necesario que los dispositivos tales como los datafonos sean lo suficientemente rápidos para poder procesar pagos, tanto en el aeropuerto como en el avión. El retraso en la cancelación de cualquiera de los servicios puede implicar que el usuario pierda un vuelo o que la aeronave se demore y se deba ejercer el derecho de asistencia de los pasajeros, con lo cual se incurriría en pérdidas económicas.

### 5. Infraestructura

Para una adecuada prestación del servicio, la infraestructura aeroportuaria va muy de la mano con las operaciones de las aerolíneas, ya que el espacio interior de las edificaciones (área pública y salas de espera, entre otras) permitirá el flujo de los pasajeros, incluyendo los que sufran alguna discapacidad, ya que el tiempo se traduce en dinero que percibe —o deja de percibir— la aerolínea.

Las aeronaves de las líneas aéreas de bajo coste suelen estar poco más de media hora estacionados entre cada vuelo, es decir, habría que adaptar la infraestructura para que los desembarques y embarques puedan realizarse en quince minutos, respectivamente. En este aspecto, son muchos los aeropuertos venezolanos que requieren de una transformación profunda para que pueda cumplirse con la operación bajo esas condiciones.

## CONCLUSIÓN

Como hemos visto a lo largo del presente artículo, no existe una respuesta concreta para responder al planteamiento de si es viable o no la operativa de las aerolíneas de bajo costo en Venezuela, toda vez que son muchos los factores que intervienen, tanto jurídicos como de distintas índoles, por lo que la respuesta es más casuística de acuerdo a las condiciones que acepte la aerolínea para poder operar en el país, aunque –sin ninguna duda– la infraestructura aeroportuaria y las plataformas tecnológicas para el procesamiento de pagos, así como el perfil del pasajero, serán los que más influencia tendrán en las operaciones.

No obstante, el principal aspecto normativo lo encontramos en que las tarifas en el transporte aéreo nacional son reguladas, lo cual –de entrada– es uno de los elementos que tuvieron que derogarse en los Estados Unidos de América y Europa para permitir el surgimiento de las aerolíneas de bajo costo. Por lo tanto, el primer paso tiene que ser la liberalización de las tarifas, pero también se requiere la revisión de los parámetros necesarios para la prestación del servicio público de transporte aéreo, desde las frecuencias hasta los incentivos de los que puedan gozar los transportistas aéreos para que sea alcanzable para la mayor cantidad de habitantes, así como para que abarque todo el territorio nacional y permita la conectividad de las regiones, ya que hay regiones que dependen del transporte aéreo para estar comunicados con las poblaciones vecinas, ya sea por su ubicación geográfica o por la situación de la vialidad terrestre, pero para ello se requiere de una reforma de la Ley de Aeronáutica Civil en lo referente a la aviación comercial.

## **LAS AEROLÍNEAS Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE VIAJE DE PASAJEROS EXTRANJEROS HACIA VENEZUELA**

Samuel David Morales Suárez\* | pp. 23-38

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene como finalidad estudiar con especial atención, las aerolíneas y sus deberes legales, contenidos en la legislación venezolana, de cara a que los pasajeros extranjeros que transportan hacia Venezuela tengan los requisitos de viaje que le permitan legalmente ingresar a territorio venezolano y que están en la Ley de Extranjería y Migración. Revisaremos las disposiciones contenidas en los diversos instrumentos normativos del derecho aeronáutico venezolano que se refieren al transporte de pasajeros extranjeros, determinando de manera crítica su aplicabilidad o no, y las incidencias que pueden surgir alrededor de ellas en los procesos ventilados en la vía administrativa. Brevemente comentaremos las obligaciones que surgieron sobre el tema producto de la Pandemia COVID-19 y concluiremos con el estudio de la responsabilidad administrativa que el incumplimiento de las normas le acarrearía a la aerolínea.

**PALABRAS CLAVE:** Aerolíneas – Pasajeros extranjeros – Requisitos de viaje.

**SUMARIO:** Introducción. I. Requisitos de viaje de pasajeros extranjeros hacia territorio venezolano y su relación con la administración pública venezolana. II. Deberes legales de los explotadores de transporte aéreo en el transporte de pasajeros y posibles controversias en torno a ellas. Conclusión.

### **INTRODUCCIÓN**

La actividad de transporte aéreo es una que por su carácter es esencialmente internacional, característica que comparte el Derecho Aeronáutico también, una naturaleza internacional, y si bien se puede debatir cuál es el elemento más importante y fundamental de esta actividad, considero que los pasajeros revisten especial relevancia, después de todo, las aerolíneas hoy en día incluso a pesar de la COVID-19, tienen al transporte de pasajeros como el centro de su actividad con mayor relevancia al del transporte de carga.

---

\* Abogado (UCAB).



Pero un aspecto fundamental y casi siempre pasa desapercibido salvo para los que trabajamos en el área de transporte aéreo, es el relativo a los requisitos de viaje de los pasajeros y el impacto que puede tener el cumplimiento o no de tales requisitos sobre la aerolínea, es por esa necesidad de hacer un modesto aporte escrito sobre este punto casi nunca debatido, que presentamos este análisis sobre cuáles son las exigencias legales del ordenamiento jurídico venezolano a las aerolíneas (usaremos indistintamente el término aerolíneas y explotadores de transporte aéreo) en cuanto a los pasajeros que transporta.

La revisión nos llevará a revisar varios instrumentos normativos que rigen la actividad, analizando cuáles son las implicaciones de cada una de esas disposiciones y los problemas que pueden surgir alrededor, siempre trayendo a colación que los requisitos de viaje han de estar regulados por vía legal y no pueden tratarse de exigencias producto del capricho de las autoridades migratorias, pues a las aerolíneas sólo se les podrá perseguir por el incumplimiento respecto a requisitos de viaje, en la medida en que se inobservara una disposición legal.

Finalmente, brevemente revisaremos las disposiciones especiales que se han dictado para contener la Pandemia COVID-19 y que han llevado a incorporar requisitos adicionales para los pasajeros que sean transportados hacia Venezuela, pues nos centraremos en los viajes desde el extranjero hacia Venezuela y en los pasajeros extranjeros.

## I. REQUISITOS DE VIAJE DE PASAJEROS EXTRANJEROS HACIA TERRITORIO VENEZOLANO Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA

Al revisar este tema a la luz de la legislación venezolana, tendremos que revisar la Ley de Extranjería y Migración<sup>1</sup> (en adelante “Norma Migratoria”). Primeramente, debemos señalar que la Norma Migratoria define en su artículo 3 como extranjero “*toda persona que no sea nacional de la República Bolivariana de Venezuela*”; a la definición anterior debemos posicionar a su lado el concepto de pasajero, contemplado en las Condiciones Generales del Transporte Aéreo<sup>2</sup> (en adelante “Condiciones de Transporte”), que señala pasajero es “*toda persona titular de un Boleto Aéreo, transportada o que debe ser transportada por vía aérea*” (artículo 3).

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial N° 37.944 del 24-03-2004.

<sup>2</sup> Contenidas en la Providencia N° PRE-CJU-GDA-398-16 del 13-04-2016, publicada en Gaceta Oficial N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016.

Habiendo revisado los dos conceptos anteriormente referidos, debemos entender entonces, por una interpretación sistemática<sup>3</sup> de la legislación venezolana, que un pasajero extranjero es toda persona que no sea nacional de la República Bolivariana de Venezuela, titular de un boleto aéreo, a ser transportada por vía aérea.

A pesar de que la Norma Migratoria no está dictada de una manera en que constituya una ley migratoria especializada del sector aeronáutico, al no hacer distinción en sus disposiciones sobre la admisión de extranjeros, debe entenderse que los requisitos allí esgrimidos, aplican también para la admisión de extranjeros por vía aérea, es decir, aplica a los pasajeros extranjeros que hemos definido en el párrafo anterior. La Norma Migratoria en su artículo 7 dicta lo siguiente:

Artículo 7. Requisitos de Admisión. Los extranjeros y extranjeras, a los fines de su admisión, ingreso, reingreso y permanencia en el territorio de la República, deben estar provistos de un pasaporte válido y vigente, con el respectivo visado u otro documento que autorice su ingreso o permanencia en el territorio de la República, de conformidad con las normas de la materia o Tratados Internacionales suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela.

Como se puede desprender del artículo anteriormente transcrito, los pasajeros extranjeros deberán tener pasaporte, visado (de ser aplicable al caso concreto) o cualquier otro documento que autorice el ingreso o permanencia (ej. Una Nota Diplomática). Hacemos la salvedad respecto al visado, que este requisito y su exigibilidad dependerá de la nacionalidad del pasajero extranjero, ya que hay casos en los cuáles entre Venezuela y otras naciones, hay Acuerdos de Supresión de Visado. Estos Acuerdos tienen por objeto, establecer de común acuerdo, la supresión del requisito de visado a los connacionales de su Estado contratante para ingresar a sus respectivos territorios, ello basado en los principios de cooperación y reciprocidad de las relaciones diplomáticas. Alguno de los países que han suscrito estos Acuerdos con Venezuela tenemos por ejemplo la República de Belarús<sup>4</sup> y el Estado de Palestina<sup>5</sup>.

A pesar de la común naturaleza bilateral del otorgamiento de estos beneficios, también puede darse el caso en el cual el beneficio de supresión se otorga unilateralmente, como lo hizo Venezuela mediante la Resolución N° 116, por la cual se otorgó de manera unilateral el beneficio de supresión de Visas de No

---

<sup>3</sup> Interpretación sistemática: esta interpretación es la que busca extraer del texto de la norma un enunciado cuyo sentido sea acorde con el contenido general del ordenamiento al que pertenece. Ver más en: *Métodos de interpretación jurídica*; Víctor Emilio Anchondo Paredes; en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>

<sup>4</sup> Gaceta Oficial N° 38.867 del 11-02-2008.

<sup>5</sup> Gaceta Oficial N° 40.215 del 26-07-2013.

Migrantes (Turista) en Pasaportes Ordinarios, a los ciudadanos de los países y gobiernos<sup>6</sup> que en ella se enlistan, entre los cuales estaban y se mantienen con este beneficio los ciudadanos de: Argentina, Brasil, España, Francia, México, Paraguay, Portugal, Turquía, Uruguay, entre otros.

Tenemos así el marco legal venezolano en cuanto a requisitos migratorios de pasajeros extranjeros y que como ya hemos dicho, aplica para su ingreso aéreo al territorio nacional. Inclusive, el cumplimiento de los requisitos de ingreso, enmarcados en la actividad de ingreso a territorio nacional, tienen legalmente un sistema de control y supervisión en la propia Norma Migratoria en su artículo 12, que asigna la competencia de control y supervisión de cumplimiento de requisitos de ingreso en los siguientes términos:

Artículo 12. Del Control en Puertos, Aeropuertos y Zonas Fronterizas. Las autoridades competentes en materia de extranjería y migración que se encuentren ubicadas en los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas impedirán el ingreso al territorio de la República de todos aquellos extranjeros y extranjeras que no reúnan los requisitos establecidos en esta Ley para su ingreso legal al país.

Quedan a salvo los convenios suscritos por la República que exoneren a los extranjeros o extranjeras del cumplimiento de alguno de los requisitos para su ingreso, previstos en esta Ley.

Este mismo artículo, en su último párrafo, ratifica legalmente la excepción que comentamos previamente, al hablar específicamente de la supresión del requisito de visado, pero lo que nos interesa es que este artículo determina una atribución legal a una autoridad del Estado, parte de la Administración Pública, en el cumplimiento del sistema venezolano de ingreso de extranjeros.

Hoy en día, la autoridad competente en la materia en la estructura de la Administración Pública venezolana, es el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (en adelante SAIME por sus siglas), de conformidad con el artículo 69 del Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (Gaceta Oficial N° 39.196 del 09-06-2009)<sup>7</sup>, y el cual tiene carácter de servicio desconcentrado sin personalidad jurídica, con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa o financiera, dependiente jerárquicamente del Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz.

---

<sup>6</sup> Gaceta Oficial N° 38.653 del 27-03-2007.

<sup>7</sup> “Artículo 69. El Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería, se encarga de ejercer las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye al Ejecutivo Nacional en materia de identificación de personas, naturalización, nacionalidad, extranjería, migración y control de extranjeros”.

La mera actividad de viajar desde el extranjero hacia Venezuela, coloca a los pasajeros extranjeros bajo el régimen de supervisión de la Administración Pública en su órgano especializado para la materia, el SAIME para temas migratorios pero también el INAC y cualquier otro órgano legalmente competente para conocer de un asunto que implique a un pasajero extranjero. Ahora bien, la vinculación jurídica que nace en el momento que ingresa un pasajero extranjero a territorio venezolano y se ve inmerso en la jurisdicción venezolana, es bilateral y recíproca; es decir, así como para el pasajero extranjero nacen en su cabeza una serie de deberes legales exigidos por las normas de Venezuela, en cuanto a la Administración Pública, ésta se ve obligada legalmente a cumplir y respetar ciertas garantías y derechos que las normas de Venezuela reconocen a ese extranjero.

Pudiéramos decir en términos contractuales y análogos (hasta cierto punto y reconociendo la diferencia en la materia), que el pasajero extranjero se vuelve paralelamente deudor y acreedor para con la Administración Pública, pues debe cumplir ciertos deberes legales y tiene a su vez derechos y garantías que de ser violadas, puede reclamar ello a la Administración Pública. Específicamente este punto nos interesa ya que queremos resaltar que de surgir cualquier incidencia que involucre al pasajero extranjero ante la Administración Pública, éste goza de los mismos derechos y garantías que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los nacionales venezolanos. Esto es reconocido expresamente por el artículo 13 de la Norma Migratoria:

Artículo 13. Derechos. Los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes.

El artículo anterior, sumado a otros contenidos en demás normas venezolanas, reflejan que en Venezuela se ha positivizado y codificado, el principio de “no discriminación entre nacionales y extranjeros”. Inclusive, desde los organismos de protección interamericanos de Derechos Humanos, Beatriz Borges Urrutia cita el siguiente pronunciamiento:

...la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana) en la Opinión Consultiva N° 18:...Se debe señalar que la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Beatriz Borges Urrutia; *Análisis de la Legislación Migratoria Venezolana desde el enfoque de Derechos Humanos hacia una verdadera defensa de la Población Migrante en Venezuela*; Revista

Lo anterior, sumado a la disposición del artículo 13 de la Norma Migratoria, lleva a que *“en teoría podemos afirmar que los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, tendrán los mismos derechos que los nacionales”*<sup>9</sup>, toda vez que se trata de principio internacional sobre Derechos Humanos y que además está expresamente reconocido en la ley venezolana, lo cual incorpora de la forma más clara e inequívoca posible, tal principio a nuestro derecho interno.

El resultado práctico y relevante de lo anterior, es que en sus relaciones frente a bien sean autoridades migratorias (SAIME), aeronáuticas (INAC), aeroportuarias (IAIM), entre otras; gozan de las garantías y derechos más fundamentales que rigen en los procedimientos administrativos. En cuanto a derechos, el derecho de petición, derecho a la oportuna respuesta, derecho de los administrados a que el acto administrativo que decida el asunto resuelva todas las cuestiones que le han sido planteadas, entre otros; y respecto a garantías: el derecho a conocer el inicio del procedimiento, el derecho del interesado a hacerse parte, derecho a que los actos administrativos sean motivados, entre otros<sup>10</sup>.

A juicio propio, considero que la claridad del artículo 13 previamente citado es inequívoca al extender las garantías y derechos antes citados a pasajeros extranjeros que se vean inmersos en algún procedimiento administrativo, incluso la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 01-07-1981) en su artículo 2 dicta que *“Toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa...”*, permitiendo el acceso a la vía administrativa a toda persona sin distinción de nacionalidad.

Como punto final de esta sección, queremos brevemente resaltar la imperativa relevancia de que los requisitos de ingreso al territorio nacional necesariamente han de ser fijados por vía legal, toda vez que la regulación de los requisitos de ingreso de ciudadanos extranjeros, tocan la esfera del derecho humano al libre tránsito internacional, contenido en La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 13: *“1. Toda persona tiene derecho a circular*

---

Informe de Investigaciones Educativas, Vol. XXVI; 2012; p. 103; en: [http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/11VEc\\_AnaCC81lisis\\_Legislacion\\_Migratoria.pdf](http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/11VEc_AnaCC81lisis_Legislacion_Migratoria.pdf)

<sup>9</sup> Id.

<sup>10</sup> Sobre garantías y derechos en procedimientos administrativos ver: Manuel Rachadell; *Las Garantías de los Administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*; Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Vol. 4 (1980-1981), El Procedimiento Administrativo; 1983; Caracas; en: <https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/ADPCA-04-04.pdf>

*libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.*

Este derecho se encuentra además consagrado a nivel constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, pues el artículo 50 de la Constitución Nacional permite que *“Toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver”*<sup>11</sup>, sin restringir ese desplazamiento únicamente a dentro de las fronteras nacionales. Por lo tanto creemos que se trata de una materia que sólo puede estar regulada por vía legal, específicamente por ley orgánica, de conformidad con el artículo 203 de la Constitución Nacional que señala: *“Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten (...) para desarrollar los derechos constitucionales”.*

El artículo anterior debe forzosamente llevar al lector a concluir que al ser el libre tránsito internacional no sólo un derecho humano sino constitucional, ha de ser por vía de ley orgánica que se dicten las disposiciones que desarrollarán el ingreso de personas al territorio nacional, incluyendo pasajeros extranjeros. Esto deja abierto el debate a si es correcto que la Ley de Extranjería y Migración no sea de carácter orgánica, pero será un tema de discusión para otra oportunidad, si algo debe haber quedado claro de esta sección es que sólo por vía legal pueden establecer los límites al derecho de libre tránsito internacional, entre ellos, los requisitos de viaje para ingresar a territorio nacional.

## II. DEBERES LEGALES DE LOS EXPLOTADORES DE TRANSPORTE AÉREO EN EL TRANSPORTE DE PASAJEROS Y POSIBLES CONTROVERSIAS EN TORNO A ELLAS

Son varios los instrumentos normativos que en la materia aeronáutica regulan los aspectos relativos al ingreso de pasajeros, nacionales y extranjeros (haremos énfasis en el transporte de pasajeros extranjeros), siendo las disposiciones más relevantes las siguientes:

(i) Ley de Aeronáutica Civil (Gaceta Oficial N° 39.140 del 17-03-2009). La Ley de Aeronáutica Civil (en adelante LAC), no establece disposición expresa que ordene en un lenguaje positivo imperativo, obligación alguna respecto al transporte de pasajeros, pero sí establece sanción administrativa por el transporte de *“pasajeros, carga o correo sin la documentación exigida en el lugar de destino”* (artículo 126, numeral 1.8 de la LAC) de mil unidades tributarias. De manera tal que necesariamente deberán observar los explotadores de transporte aéreo el transporte de pasajeros con los requisitos de ingreso, requisitos que,

---

<sup>11</sup> Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009.

en el caso de pasajeros extranjeros, se encuentran en la Ley de Extranjería y Migración.

(ii) Condiciones Generales de Transporte Aéreo (Gaceta Oficial N° 6.228 Extraordinario del 18-05-2016). Se trata de una norma de rango sublegal cuyo objeto es normar las relaciones entre los pasajeros y los transportistas, en lo que respecta a la asistencia y compensación en los siguientes casos:

Artículo 1. (...) denegación injustificada de embarque, cancelación o demora de los vuelos en y desde aeropuertos ubicados en la República Bolivariana de Venezuela, efectuados por los transportistas o explotadores aéreos del Servicio Público de Transporte aéreo, de Pasajeros, Carga y Correo, Separadamente o en Combinación, regular y no regular, nacionales o extranjeros; y todo lo concerniente a las responsabilidades e indemnizaciones en las cuales incurren tales explotadores, por los daños causados en caso de destrucción, demora, pérdida o avería del equipaje de los pasajeros.

Es importante destacar que la aplicabilidad de estas normas fueron expresamente delimitadas a vuelos que salen desde Venezuela, es decir, actividad de transporte de pasajeros hacia el extranjero. Por lo tanto, deberán tanto los particulares como la propia Autoridad Aeronáutica, ser cuidadosos al tratar de invocar esta norma en un escrito de denuncia contra alguna aerolínea o en algún acto administrativo donde se esté persiguiendo un posible incumplimiento de la aerolínea por parte del INAC y que cite estas normas en su base legal y parte de su motivación<sup>12</sup>, pues insistimos, aplica para vuelos que tienen como punto de origen territorio venezolano, de Venezuela hacia el exterior.

La observación anterior la hacemos debido a que las Condiciones Generales contienen una disposición, que para quien decide saltar la lectura íntegra de ellas, puede sonar muy tentador para pretender emplearla como base legal para establecer la responsabilidad de las aerolíneas por el transporte de pasajeros extranjeros a territorio venezolano, tal disposición es el artículo 12 que transcribimos a continuación:

Artículo 12. Verificación de la documentación del pasajero. En el transporte aéreo internacional, el transportista o explotador aéreo deberá, previo al chequeo, verificar que el pasajero posea la documentación necesaria para salir del país, desembarcar en los puntos intermedios y en el punto de destino final, a fin de verificar que el pasajero cumpla con todas las regulaciones, disposiciones y requisitos de viaje de los países desde y hacia los cuales se transportará, así como con las regulaciones del transportista o explotador aéreo.

---

<sup>12</sup> Sobre requisitos de validez de los actos administrativos ver: Allan R. Brewer-Carías; *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos Principios del Procedimiento Administrativo*; Editorial Jurídica Venezolana; 2005; Caracas; pp. 149-163.

La responsabilidad de la verificación de la documentación adecuada aplica para los tramos nacionales, cuando el servicio es efectuado por el mismo transportista o explotador aéreo. Se incluyen los vuelos nacionales a destinos con requerimientos especiales.

En caso de error u omisión en la aplicación de estas disposiciones, el transportista o explotador aéreo es responsable de cumplir con todos los requisitos establecidos por los órganos administrativos competentes, de igual manera será sancionado de conformidad con lo establecido en la normativa aeronáutica.

Nuevamente el lenguaje de este artículo claramente restringe este cumplimiento a la actividad de transportar pasajeros desde Venezuela hacia el exterior, y con esto no queremos decir que no hay un deber para las aerolíneas en este artículo, lo hay, pero sólo para cuando esté transportando con origen en territorio venezolano. En este último supuesto si deberá la aerolínea cerciorarse de que al momento previo al chequeo, los pasajeros cuenten con los requisitos de viaje necesarios para poder ingresar a su lugar de destino inclusive verificando que tengan requisitos especiales que pudieran ser exigidos en puntos intermedios del itinerario.

Esto implica que la aerolínea, o la empresa sobre la cual se haya tercerizado el servicio de chequeo de pasajeros han de verificar las normas de al menos dos jurisdicciones distintas en cuanto a requisito de ingreso de pasajeros, la legislación del país de origen y la del país destino, pudiendo tener que corroborar más dependiendo de las escalas que estén incluidas en el itinerario del vuelo. Por ejemplo; un pasajero venezolano, cuyo itinerario es salida desde Maiquetía, Venezuela y su destino final es Miami en los Estados Unidos, pero incluye una escala de 15 horas en Ciudad de Panamá, Panamá. En este caso habrá de verificarse que dicho pasajero (en la medida que esté viajando como venezolano), tenga no sólo un pasaporte vigente, sino además una visa emitida por los Estados Unidos y visa emitida por Panamá, puesto que los venezolanos requieren de visado para ingresar a Estados Unidos, y la escala de este pasajero en Panamá excede el máximo de 12 horas de escala que Panamá permite sin exigir visa.

En lo que concierne a las aerolíneas, la posible apertura de un procedimiento administrativo sancionador, en el cual el acto administrativo que inicia tal apertura tenga como base legal las Condiciones Generales y los hechos versen sobre el transporte de un pasajero extranjero hacia Venezuela, estaría viciado de nulidad, por haber incurrido tanto en falso supuesto de hecho como de derecho, por las razones que explicamos en los párrafos siguientes.

En cuanto al falso supuesto de hecho, Henrique Meier cita doctrina de la antigua Corte Suprema de Justicia para definirlo, diciendo que existe:



...cuando la Administración autora del acto fundamenta su decisión en hechos o acontecimientos que nunca ocurrieron o que de haber ocurrido lo fue de manera diferente a aquella que el órgano administrativo aprecia o dice apreciar. De esta manera siendo la circunstancia de hecho que origina el actuar administrativo diferente a la prevista por la norma para dar base legal a tal actuación<sup>13</sup>.

El mismo Meier señala que hay tres modalidades en que este vicio se puede manifestar, la modalidad que consideramos sería aplicable a un caso en donde a un vuelo del extranjero hacia Venezuela se le busca sancionar conforme a las Condiciones Generales, sería *la ausencia total y absoluta de hechos*, que se da cuando la *“Administración (...) no logró demostrar o probar la existencia de los hechos que legitiman el ejercicio de su potestad”*<sup>14</sup>, pues aunque alegara haberlo hecho, nunca podría probar la existencia del presupuesto de hecho de las disposiciones Condiciones Generales, pues nunca hubo un vuelo desde Venezuela hacia el exterior, sino del exterior hacia Venezuela. Algunos pudieran decir que se trata de un error en la apreciación y calificación de los hechos, pero el mismo Meier establece que cuando hay error en la apreciación y calificación de los hechos: *“los hechos existen, figuran en el expediente, pero la Administración incurre en una errada apreciación y calificación”*<sup>15</sup>, cuando el vuelo es desde el extranjero hacia Venezuela, de ninguna manera puede existir un vuelo desde Venezuela, son dos hechos totalmente distintos y opuestos, sería como afirmar que la defunción de una persona puede erróneamente apreciarse para aplicar disposiciones relativas al nacimiento de una persona.

En lo respectivo al falso supuesto de derecho, *“consiste en la aplicación errada de una norma a unos hechos determinados”*<sup>16</sup>. Este viene dado como consecuencia del primer falso supuesto, pues en el caso hipotético que estamos estudiando, se habría fundamentado la Autoridad Aeronáutica en el artículo 12 de las Condiciones Generales para la apertura del procedimiento, cuando tal norma no resultaba la aplicable a los hechos verdaderamente acontecidos, un vuelo desde el extranjero hacia Venezuela.

Las consecuencias de la presencia de estos vicios, creemos acarrea la nulidad absoluta del acto administrativo en cuestión, si bien es un tema que ha

---

<sup>13</sup> Henrique Meier; *Teoría de las Nulidades en el Derecho Administrativo*; Editorial Jurídica ALVA, S.R.L; Segunda edición; 2001; Caracas; pp. 355-356.

<sup>14</sup> Id.; p. 359.

<sup>15</sup> Id.

<sup>16</sup> Miguel Mónaco Gómez; *El Falso Supuesto*; Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales / Academia de Ciencias Políticas y Sociales; Vol. 67, N° 137; 2000; Caracas; p. 415; en: [http://acienpol.msinfo.info/bases/biblio/texto/boletin/2000/Bo-IACPS\\_2000\\_67\\_137\\_405-420.pdf](http://acienpol.msinfo.info/bases/biblio/texto/boletin/2000/Bo-IACPS_2000_67_137_405-420.pdf)

levantado muchos debates doctrinarios, hay una vasta doctrina e incluso jurisprudencia que reconoce que tales vicios acarrearán la nulidad absoluta, a pesar de no estar expresamente señalados en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Para citar sólo un ejemplo de doctrina, Meier, citando una decisión de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 28-11-1983, afirma que:

...al hablar de “exceso de poder” se está refiriendo a la vía de hecho, por cuanto el uso ilegítimo de la “fuerza administrativa” es, en verdad, un “exceso” que compromete la responsabilidad penal de su autor. Ahora bien, la vía de hecho como lo indica su nombre, es la actuación material desprovista del acto jurídico previo que sirve de fundamento a la misma (Art. 78 LOPA).

En consecuencia, no es posible sostener esa distinción entre abuso de poder y falso supuesto.

...El abuso de poder se produce cuando la Administración autora del acto incurre en “falso supuesto” al apreciar erróneamente el elemento causal del mismo.

Jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, reconoce la nulidad absoluta del acto como consecuencia de la presencia del vicio de falso supuesto, tenemos por ejemplo la Sentencia N° 276 del 07-03-2018 dictada por la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (Caso Venezolana Constructora de Vivienda, C.A.), que estableció lo siguiente:

Ahora bien, con relación al falso supuesto de hecho como vicio del acto administrativo, esta Sala ha indicado que el mismo tiene lugar, cuando la Administración se fundamenta en hechos inexistentes o que ocurrieron de manera distinta a la apreciación efectuada por el órgano administrativo, se trata de un vicio que al afectar la causa del acto administrativo acarrea su nulidad.

...En consecuencia, concluye la Sala que el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) incurrió en un falso supuesto de hecho al no valorar el contrato de opción de compra suscrito el 4 de diciembre de 2008 para determinar la fecha de cierta de entrega del inmueble. Así se decide.

...En consecuencia, mal pudo el Instituto demandado aplicar al caso de autos las Resoluciones anteriormente analizadas referidas a la prohibición de cobro por Índice de Precios al Consumidor (IPC), cuando la sociedad mercantil demandante no estipuló en el contrato suscrito ningún concepto sobre el mismo, por lo que se configura así el vicio de falso supuesto de derecho denunciado. Así se decide.

La decisión anterior reafirma la postura que doctrinariamente han sostenido autores como Meier, y que la jurisprudencia venezolana también ha compartido, la presencia del vicio de falso supuesto acarrea la nulidad del acto,

además que reconoce la vinculación que hemos señalado existe entre falso supuesto de hecho y su ulterior consecuencia que lleva a la presencia de falso supuesto de derecho.

(iii) Plan Nacional de Facilitación (Gaceta Oficial N° 40.917 del 02-06-2016). El objeto de este instrumento normativo es de fijar parámetros legales que giren en torno a simplificar las operaciones de transporte internacional llevadas a cabo en aeropuertos internacionales y le es aplicable a los explotadores de transporte aéreo.

El artículo 56 del Plan Nacional de Facilitación a diferencia de la disposición comentada de las Condiciones Generales, si establece un deber de cara al transporte de pasajeros hacia Venezuela, es decir vuelos cuyo origen es el extranjero. El artículo 56 señala lo siguiente:

Artículo 56. Los transportistas aéreos que viajen hacia el Territorio Nacional, deberán tomar todas las medidas de precaución en el punto de embarque para asegurarse que los pasajeros lleven consigo los documentos exigidos en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela como país de tránsito o de destino, según sea el caso.

Esta disposición si establece en lenguaje positivo imperativo el deber de las aerolíneas de comprobar que los pasajeros extranjeros que va a trasladar a territorio venezolano, tengan los recaudos necesarios para su ingreso. Como ha sido a lo largo de este trabajo, nos enfocamos en los pasajeros extranjeros, toda vez que para pasajeros venezolanos, consideramos aplica el artículo 50 de la Constitución Nacional cuando ordena que *“Los venezolanos y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna”*, de manera tal que para pasajeros venezolanos, sólo deberá solicitarse el documento que evidencia la ciudadanía venezolana (pasaporte venezolano y creemos también debería bastar la cédula de identidad venezolana, contrario a la práctica común hoy en día).

Para los pasajeros extranjeros, deberán verificar que cuenten con los requisitos contenidos en la Norma Migratoria que citamos en párrafos anteriores: pasaporte válido y vigente, con el respectivo visado u otro documento que autorice su ingreso. En estos casos están las aerolíneas en el deber de conocer los requisitos de ingreso que apliquen a los ciudadanos de algún determinado país, pues como ya comentamos, puede ser el caso de un pasajero extranjero que ostente la nacionalidad de algún país que haya suscrito un Acuerdo de Supresión de visado, o país al cual Venezuela le haya eximido a sus nacionales del requisito de visado (ej. ciudadanos de México).

Adicionalmente, debemos señalar que en el marco de la Pandemia a nivel mundial por COVID-19, se suman las medidas de bioseguridad individuales que las aerolíneas deben exigirle a los pasajeros (en este caso si tanto nacionales

venezolanos como extranjeros). En el caso venezolano, desde marzo del año 2020<sup>17</sup>, Venezuela se encontró bajo un estado de excepción bajo la modalidad de estado de alarma por emergencia sanitaria por COVID-19, en el marco de tal crisis se suspendieron ciertas actividades, entre las cuáles estaba el transporte aéreo tanto nacional e internacional además de establecer las medidas de bioseguridad para la población en general, uso de tapabocas, distanciamiento social, entre otras. Tales decretos son relevantes pues a pesar de que ya se ha reanudado parcialmente la actividad aeronáutica, persistió la vigencia de este estado de excepción, y el artículo 5 de los decretos que se han dictado desde marzo señala que:

Las personas naturales, así como las personas jurídicas privadas, están en la obligación de cumplir lo dispuesto en este Decreto y serán individualmente responsables cuando su incumplimiento ponga en riesgo la salud de la ciudadanía o la cabal ejecución de las disposiciones de este Decreto.

Adicionalmente a las disposiciones que establecen deber de cumplimiento de las medidas dictadas en los decretos para contener el COVID-19, las cuáles por supuesto aplican a las aerolíneas, se dictó el 01-06-2020 la Resolución mediante la cual se establece la normativa sanitaria de responsabilidad social ante la pandemia del COVID-19, por parte del Ministerio de Salud<sup>18</sup>, que también han de ser seguidas y cumplidas por las aerolíneas.

Sumadas a las normas generales anteriormente referidas que se dictaron en Venezuela para contener la Pandemia COVID-19, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), dictó los “Protocolos de Bioseguridad del Sector Aéreo Venezolano”, en dicho instrumento se estableció lo siguiente sobre pasajeros en vuelos nacionales e internacionales:

Pasajeros en vuelos nacionales e internacionales

- Reducir la cantidad de artículos de mano al momento de viajar.
- Hacer uso obligatorio del tapabocas durante la permanencia en el aeropuerto y el desarrollo del vuelo.
- Mantener un distanciamiento físico de 1.5 metros, durante la estadía en el aeropuerto.
- Realizar constantemente el lavado de manos con agua y jabón o con soluciones a base de alcohol al 70 % para la prevención y propagación del Covid-19.
- Cumplir las instrucciones dadas por el personal del aeropuerto, línea aérea y tripulación.

---

<sup>17</sup> Gaceta Oficial N° 6.519 Extraordinario del 13-03-2020.

<sup>18</sup> Gaceta Oficial N° 41.891 del 01-06-2020.

### Pasajeros en vuelos internacionales

- Presentar a la línea aérea un comprobante de prueba PCR con resultado negativo con un mínimo de 48 horas antes de su arribo al territorio nacional.
- Llenar y presentar el Formulario de Localización del Pasajero (FLP) y entregarlo a las Autoridades Sanitarias al llegar a Venezuela.
- Acatar las instrucciones de la Autoridad Sanitaria y someterse a las evaluaciones médicas adicionales para el control y descarte del COVID-19, al llegar a Venezuela.

El Protocolo anterior se encuentra enmarcado en la Providencia N° PRE-CJU-GDA-154-20, mediante la cual se dictó la “Normativa Técnica que dispone la aplicabilidad de protocolos de bioseguridad para mitigar, contener y evitar los efectos de la enfermedad por Covid-19 y la propagación de la misma como consecuencia del desarrollo de la actividad Aeronáutica Civil” (en adelante “Normativa Técnica”)<sup>19</sup>. Ésta Normativa Técnica *“aplica a toda la actividad de aeronáutica civil realizada por explotadores, operadores, empleados, funcionarios y usuarios”* (artículo 2), de manera tal que aplica a las aerolíneas, y en cuanto a éstas últimas, se les exige que:

Artículo 6. Los explotadores del servicio público de transporte aéreo, explotadores del servicio especializados de transporte aéreo y los explotadores de aeronaves, que realicen vuelos internacionales con destino a la República Bolivariana de Venezuela, deberán exigir a los pasajeros y personas transportadas en cada vuelo, la presentación de constancia de haberse practicado por lo menos cuarenta y ocho (48) horas antes del arribo al aeropuerto de destino en territorio nacional la Prueba (PCR), con resultado negativo. El lapso aquí establecido podrá modificarse según lo determine la Autoridad competente en materia de Salud Pública; todos los pasajeros y personas transportadas por vía aérea, al arribar al aeropuerto de destino en el territorio nacional deberán cumplir las medidas de bioseguridad establecidas por las autoridades nacionales con competencia en materia de salud, así como las disposiciones de la Autoridad Aeronáutica.

Estas disposiciones especiales por la contingencia del COVID-19, responden a la necesidad de garantizar la Seguridad Operacional, sin embargo a pesar de considerar, como ya lo establecimos anteriormente, que los requisitos de viaje han de estar regulados mediante ley orgánica por afectar un derecho humano y constitucional; la contingencia COVID-19 amenaza la vida misma de los seres humanos, siendo la vida el presupuesto para el ejercicio y goce de todo derecho, por lo tanto creemos que esta situación constituye una excepción a nuestra postura, pero si consideramos que la Normativa Técnica ha debido dictarse, en desarrollo y ejecución del decreto de estado de alarma por emergencia sanitaria por COVID-19, pues es con fundamento a tal decreto que

---

<sup>19</sup> Gaceta Oficial N° 42.008 del 16-11-2020.

por las circunstancias extraordinarias en el país, se pueden restringir ciertos derechos y garantías constitucionales.

El incumplimiento de la Normativa Técnica podrá acarrear la suspensión de cualquier actividad aeronáutica civil o servicios conexos, cuando mediante la aplicación de los procedimientos de vigilancia y fiscalización, verifique la ausencia o incumplimiento de disposiciones establecidas en relación a la aplicación de Protocolos de Bioseguridad. Dicha competencia de fiscalización y supervisión corresponde al INAC, de conformidad con el artículo 4 numeral 1 de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (Gaceta Oficial N° 38.333 del 12-12-2005), no sólo para el cumplimiento de normativas de prevención de COVID-19, sino en general de toda la actividad aeronáutica.

De considerar el INAC que se han incumplido alguna de las obligaciones anteriormente señaladas y reseñadas en las diversas normas, corresponde a este como órgano especializado en la materia, ejercer la potestad administrativa sancionadora contra las aerolíneas, cumpliendo con las fases procesales del procedimiento administrativo sancionador contenido en la Ley de Aeronáutica Civil (artículos del 118 al 124 de la LAC) y respetando todos los derechos y garantías que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los administrados en la vía administrativa.

## CONCLUSIÓN

La actividad de transporte aéreo de pasajeros es una sumamente compleja y ampliamente regulada en el derecho aeronáutico venezolano y que busca garantizar que las aerolíneas, en virtud de que prestan un servicio público, se aseguren de hacerlo con los mejores estándares en la prestación, es en función de esto que las normativas existentes han fijado deberes legales para las aerolíneas respecto a los pasajeros que transporta.

Como hemos visto, a las aerolíneas se les exige que han de verificar que los pasajeros que transporten hacia Venezuela cumplan con los requisitos de viaje para poder ingresar a territorio venezolano, tales requisitos están legalmente contemplados en la Ley de Extranjería y Migración y estos podrán variar dependiendo del país de la nacionalidad que tenga el pasajero extranjero, que fue el centro de nuestro análisis, el caso del viajero extranjero.

Producto de la Pandemia por COVID-19, el INAC se vio forzado a dictar normas de bioseguridad que permitieran la Seguridad Operacional en la reanudación de las actividades de transporte aéreo, y ello resultó en que ahora sean más los requisitos que deben exigirse a los pasajeros para ingresar a Venezuela. Por supuesto el incumplimiento de cualquier deber por parte de una

aerolínea, necesariamente activa la posibilidad de que el INAC ejerza la potestad administrativa sancionadora que la ley le confiere y que una vez agotada ese procedimiento administrativo, imponga la respectiva sanción contemplada en Ley. Esperamos que se sigan sumando más autores y entusiastas del derecho aeronáutico a escribir sobre estos temas que en el ejercicio del día a día, parecen tan insignificantes pero pueden potencialmente presentar un problema jurídico.

# BREVE ANÁLISIS JURÍDICO DEL TRANSPORTE AÉREO Y LA SANA COMPETENCIA EN VENEZUELA

Yelitza Henríquez Gómez\* | pp. 39-53

**RESUMEN:** El propósito de este artículo es analizar la normativa jurídica aplicable en Venezuela en caso de prácticas anticompetitivas efectuadas por los operadores económicos en materia aeronáutica.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho de competencia – Prácticas anticompetitivas – Transporte aéreo.

**SUMARIO:** Introducción. I. El transporte aéreo comercial como servicio público. II. Derecho de competencia. III. Casos jurisprudenciales. Conclusiones.

## INTRODUCCIÓN

La noción económica de competencia se relaciona con el liberalismo expuesto por Adam Smith, quien suponía la existencia de una “mano invisible” capaz de ordenar el curso de la actividad económica, en la cual existan las condiciones para que cualquier sujeto económico, sea oferente o demandante, tuviese la completa libertad de entrar o salir del mercado, y quienes estaban dentro de él, no tuviesen posibilidad, tanto individualmente como en concierto con otros, de imponer alguna condición en las relaciones de intercambio<sup>1</sup>.

El área de regulación de las prácticas anticompetitivas es una de las áreas de actividad en la política de competencia que ha cobrado mayor relevancia a nivel mundial. La razón es bastante sencilla: si lo que se pretende con esta política es fomentar la competencia a nivel empresarial, uno de los mecanismos más eficaces es evitar el surgimiento de estructuras de mercado que conduzcan a situaciones monopólicas u oligopólicas que restrinjan el grado de competencia<sup>2</sup>.

Por su parte, nuestro sistema jurídico en materia de derecho de la competencia establece como principio constitucional la libertad económica propia de

---

\* Abogada (UCV).

<sup>1</sup> Economipedia, “*Mano invisible*”, Javier Sánchez Galán, <https://economipedia.com/definiciones/la-mano-invisible.html>

<sup>2</sup> José Ignacio Hernández G., “La Ley Antimonopolio y la Constitución”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 7 (2016): 591, <http://rvlj.com.ve/wp-content/uploads/2016/12/pp.-577-610-HERNANDEZ-G.pdf>



una economía de mercado<sup>3</sup>. La normativa constitucional emplaza al Estado a intervenir en la economía, limitando el ejercicio de la libertad de empresa<sup>4</sup>.

En consecuencia, en aras de garantizar el bienestar general de los consumidores, el legislador venezolano ha establecido mecanismos jurídicos que permitan promover, proteger y regular el ejercicio de la sana competencia, con el fin de evitar comportamientos anticompetitivos y prácticas que produzcan o refuercen una posición de dominio que altere significativamente el correcto funcionamiento del mercado, por parte de alguno de los sujetos o agentes económicos que participan en el mismo.

Es así como en el campo aerocomercial se han creado políticas en defensa de la sana competencia entre las compañías aéreas<sup>5</sup>, partiendo de la interrelación que nace del derecho aeronáutico con otras ramas del derecho, como es el caso del derecho comercial<sup>6</sup> y el derecho turístico, a propósito de la importancia del transporte aéreo en la actividad política de la aeronáutica civil a nivel nacional e internacional.

En este contexto, el presente artículo en principio pretende efectuar un estudio simplificado sobre las distintas modalidades y prácticas anticompetitivas<sup>7</sup> que pueden generarse entre las aerolíneas que tenga acceso al mercado interno e internacional, a su vez, con otros operadores comerciales; como el control de estas prácticas por el ente regulador, en este caso, la Superintendencia Antimonopolio; así como la revisión de algunas decisiones en la esfera administrativa y judicial que denotan prácticas anticompetitivas contrarias a la sana competencia.

---

<sup>3</sup> CRBV Artículo 112: “*Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes (...). El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país*”.

<sup>4</sup> José Ignacio Hernández G. sostiene que “*desde el artículo 113, la intervención del Estado pretende evitar toda conducta que afecta injustificadamente esa aptitud de competir, y en su caso, adoptar las medidas para restablecer las situaciones lesionadas por tales afectaciones injustificadas (...)*”. *Comentarios a la Ley Antimonopolio* (Caracas: CIDEP-FUNEDA, 2018).

<sup>5</sup> Conferencia Mundial del Transporte Aéreo: Retos y Oportunidades de Liberación, Montreal 24-24 de marzo de 2003, [www.icao.int](http://www.icao.int)

<sup>6</sup> Mario O. Folchi define “*los derechos aerocomerciales como aquellos que los Estados se conceden en forma bilateral o multilateral para embarcar y desembarcar pasajeros, correo y carga en servicios regulares o no regulares de transporte aéreo y que son ejercidos por sus explotadores respectivos*”. *Tratado de derecho aeronáutico y política de la aeronáutica civil* (Buenos Aires: Astrea, 2015) 1: 579.

<sup>7</sup> En el marco de la Ley Antimonopolio, en Gaceta Oficial N° 40.549 de 26-11-2014.

## I. EL TRANSPORTE AÉREO COMERCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO

El transporte aéreo es un elemento importante del comercio mundial. La doctrina mayoritaria lo ha definido como *“toda serie de actos destinados a trasladar en aeronaves y por vía aérea a personas o cosas, de un aeródromo a otro”* (Folchi 2015, 2:183).

En Venezuela el desarrollo legal del transporte aéreo comercial se encuentra establecido en el artículo 62 de la Ley de Aeronáutica Civil<sup>8</sup>, en los siguientes términos:

La prestación del transporte aéreo comercial tiene el carácter de servicio público y comprende los actos destinados a trasladar en aeronave por vía aérea a pasajeros, cargas o correo, de un punto de partida a otro destino, mediando una contraprestación y con fines de lucro.

El legislador nacional le otorgó al transporte aéreo comercial el carácter de servicio público, lo que constituye para el derecho venezolano:

Las actividades prestacionales que debe asumir el Estado, tendiente a satisfacer necesidades generales o colectivas en cumplimiento de una obligación constitucional o legal y en relación con las cuales, los particulares se encuentran limitados en cuanto a que no pueden desarrollarlas libremente, sea porque el Estado en algunos casos se la ha reservado, o sea porque el Estado las regula y ordena<sup>9</sup>

Con referencia a lo anterior, el artículo 113 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en su último aparte, establece: *“Cuando se trate (...) de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público”*.

En ese mismo sentido, podemos hacer referencia a los siguientes artículos de la Ley de Aeronáutica Civil:

Artículo 67. Para la explotación del servicio público de transporte aéreo por empresas aéreas nacionales se requiere de la concesión o permiso de explotador otorgado por la Autoridad Aeronáutica.

El otorgamiento de concesiones o permisos para estos vuelos, requiere que el servicio satisfaga una necesidad o conveniencia pública, que la empresa

---

<sup>8</sup> Gaceta Oficial N° 39.140 de 17-03-2009.

<sup>9</sup> Allan R. Brewer-Carias, “Comentarios sobre la noción de servicios público como actividad prestacional del Estado y sus consecuencias”, *Revista de Derecho Público*, N° 6 (1981): 65-71.

aérea sea poseedora de un Certificado de Explotador del Servicio de Transporte Aéreo, de conformidad con el artículo anterior y la normativa técnica que la regula.

Artículo 69. Las empresas aéreas extranjeras podrán prestar servicios de transporte aéreo internacional desde y hacia el territorio nacional, basados en la reciprocidad real y efectiva, el interés nacional, los principios contenidos en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y otros convenios ratificados por la República, mediante permiso previo, otorgado por la Autoridad Aeronáutica, con sujeción a lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Artículo 71. Los derechos aerocomerciales y rutas objeto de las concesiones o permisos para la explotación de servicios de transporte aéreo son propiedad del Estado. Los concesionarios o permisionarios, no podrán traspasar o ceder tales derechos sin la expresa autorización y bajo las condiciones que imponga la Autoridad Aeronáutica.

Significa entonces, que el Estado mediante concesión puede permitirles a los particulares la prestación de servicios en determinadas condiciones. En ese orden de ideas Brewer-Carías, en sus consideraciones sobre el tema menciona que el servicio público:

Se presenta siempre como una restricción a la libertad económica de los particulares. Por ello es que la creación de un servicio público, es decir, el establecimiento de la obligación prestacional a cargo del Estado, sólo puede tener su origen directamente en la Constitución o en la ley, pues sólo en esos textos, conforme al principio de la reserva legal previsto en la propia Constitución (art. 112), es que puede limitarse o restringirse la libertad económica<sup>10</sup>.

Por las consideraciones anteriores, corresponden enfatizar la relevancia del servicio de transporte aéreo, dado que su definición engloba elementos propios, como bien lo señala Folchi, entre ellos los siguientes: el traslado por vía aérea; el traslado de una aeronave; los lugares de partida y de destino del vuelo. Con ello, no pretendemos dejar de lado otros elementos que lo enmarcan dentro de la figura de transporte, como son: los sujetos contractuales, el objeto que implica el traslado de personas o cosas y el precio o ánimo de lucro. (Folchi 2015, 1:463). En ese sentido, se da paso a la conectividad y el acceso a mercado bien sea dentro del territorio de un país determinado o más allá de las fronteras del país de nacionalidad respectiva.

---

<sup>10</sup> Allan R. Brewer-Carías., “El régimen constitucional de los servicios públicos en Venezuela” (Ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, Brasil 22,23, y 24 de mayo 2002), <http://allanbrewercarias.net/>

El concepto de acceso a los mercados, puede definirse desde un punto de vista del derecho comercial, como la capacidad que tienen los operadores económicos en su condición de proveedores de bienes y servicios para ingresar en el tráfico económico correspondiente de otro lugar o país<sup>11</sup>.

De igual forma, conforman la normativa del acceso a mercado las barreras comerciales que los países puedan regular para un bien o servicio determinado.

En el ámbito del transporte aéreo, el acceso al mercado tiene sus orígenes en la Convención de Chicago 1944, denominada por destacados autores en la materia, como la verdadera “Carta Magna” de la Aviación Civil Internacional (Folchi 2015, 2:43). Al respecto, como bien lo enfatiza el Dr. Folchi: *“la firma del Convenio de Chicago y de los dos Acuerdos de la misma fecha, sobre el tránsito y el transporte, el mundo aerocomercial organizó las soluciones a la problemática del transporte aéreo internacional y del acceso a los mercados”*.

Es así como la soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo en principio se regula por entendimientos bilaterales<sup>12</sup>, lo que conlleva a las denominadas Libertades del Aire, las de simple tránsito, y, las libertades de carácter comercial.

Cabe agregar que el Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional<sup>13</sup> desarrolla en su capítulo 4.0 y siguiente, *los temas que constituyen el contenido de reglamentación económica del transporte aéreo internacional*, atendiendo a todo lo relacionado a un mercado de transporte aéreo, como el acceso a los referidos mercados por los transportista mediante el otorgamiento de licencias o permisos otorgados por los Estados partes.

El referido manual define el *derecho acceso básico a los mercados* como un:

...derecho o privilegio limitado o sujeto a condiciones (que suele recogerse en un acuerdo internacional) otorgado por un Estado a otro para uso de las líneas aéreas designadas de este último; puede consistir en los siguientes elementos convenidos: especificaciones geográficas sobre las rutas por las que puede explotarse el servicio aéreo; especificaciones concretas sobre la designación de transportistas aéreos y el modo en que éstos pueden utilizar sus aeronaves; y, por último, especificaciones concretas o geográficas sobre el

---

<sup>11</sup> Para otras aproximaciones sobre el tema, véase Derecho UNED (Mercado y Derecho Mercantil), <http://derecho.isipedia.com/tercero/derecho-mercantil-i/parte-1-primera-prueba-presencial/03-mercado-y-derecho-mercantil>

<sup>12</sup> Para otras aproximaciones sobre el tema, véase Mario O. Folchi, “El acceso a los mercados aéreos en el ámbito latinoamericano”, VLEX, <https://app.vlex.com/#vid/acceso-mercados-aereos-ambito-694148293>

<sup>13</sup> OACI: Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional, Doc 9626, [https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626\\_es.pdf](https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf)

tipo de tráfico que puede transportarse. Estos derechos determinan globalmente el alcance del acceso a los mercados que se otorga. (Doc. 9626 4.1)

En consecuencia, los Estados para dar inicio una relación aerocomercial deben suscribir los llamados acuerdos bilaterales de transporte aéreo o de servicios aéreos, definido por la OACI como el “*documento básico que los Estados utilizan con mayor frecuencia para reglamentar conjuntamente sus relaciones en materia de servicios aéreos internacionales*”.

Resulta necesario mencionar, que en el transcurrir de las últimas décadas, el desarrollo de la aviación latinoamericana y mundial ha conllevado a la liberación de la industria, que implica la explotación libre de servicios de transporte aéreo internacional y como resultado, el ejercicio ilimitado de derechos aerocomerciales y de las respectivas rutas aéreas, capacidad ofrecida, clases de aeronaves, frecuencias y tarifas, lo que conlleva al proceso de desregulación y eliminación de barreras legales, impartidas por los gobiernos, un ejemplo de ello es la tendencia que ha venido asumiendo desde hace años la Unión Europea y Estados Unidos<sup>14</sup>.

En líneas generales en nuestro país, el acceso al mercado en este sector por parte de las empresas de transporte aéreo se ha visto bastante limitado tomando en cuenta la existencia de barreras a la entrada para nuevas empresas dentro del sector aerocomercial, entre ellas: los altos costo de inversión, los requisitos de capital, el acceso a los canales de distribución, los permisos y/o autorizaciones entre otros requisitos<sup>15</sup>.

## II. DERECHO DE COMPETENCIA

Los operadores económicos actúan dentro de un mercado determinado adoptando constantemente estrategias para maximizar sus ganancias, encontrándose en ese mercado otros sujetos o empresas que participan en el intercambio económico. No obstante, el Derecho de Competencia como rama del derecho que estudia las políticas y prácticas anticompetitivas tiene como objetivo primordial proteger el equilibrio eficiente entre la oferta y la demanda en beneficio de una economía de mercado<sup>16</sup>.

En ese sentido, existe una serie de prácticas que pueden afectar a la competencia, como las conductas exclusorias, que afectan a los competidores ac-

---

<sup>14</sup> Daniel Acero et al., “El Mercado del Transporte aéreo en América Latina: Una revisión de la Literatura”, *Revista Espacios*, N° 3 (2018): 39:7, <https://www.revistaespacios.com>

<sup>15</sup> Véase PROCOMPETENCIA, Resolución N° SPPLC/031-2000, 20 de julio, *American Airlines vs AVAVIT*.

<sup>16</sup> Hernández, *Comentarios a la Ley Antimonopolio*, 26.

tuales o potenciales, dificultando su permanencia o ingreso a un mercado determinado; y las conductas explotativas que implica el ejercicio directo del poder de mercado que lidera la empresa dominante, generalmente elevando sus precios por encima del nivel de competencia<sup>17</sup>.

En aras de desarrollar las prácticas anticompetitivas, se hará en función de aquellas que son altamente susceptibles de generarse entre los agentes económicos en el sector aeronáutico.

En Venezuela, la Ley Antimonopolio establece en su artículo 4: “*Se prohíben las conductas, prácticas, acuerdos, convenios, contratos o decisiones que impidan, restrinjan, falseen o limiten la competencia económica*”, una prohibición general que ha sido calificada por parte de la doctrina nacional como un principio que complementa el objeto de la Ley<sup>18</sup>.

En cuanto a las prácticas monopólicas, el artículo 113 de la Constitución Nacional prohíbe expresamente los monopolios, al señalar:

No se permitirán monopolios. Se declaran contrarios a los principios fundamentales de esta Constitución cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los (...) particulares que tengan por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzcan, por sus efectos reales e independientemente de la voluntad de aquellos, a su existencia, cualquiera que fuere la forma que adoptare en la realidad.

En principio, la lectura de este artículo nos llevaría a concluir que la existencia de un monopolio queda prohibida de manera absoluta. Sin embargo, como bien lo señala Hernández, esa interpretación debe desecharse, pues parte de una interpretación literal y aislada del artículo 113 del texto constitucional. En consecuencia, “*tal interpretación sería contraria con los principios económicos y constitucionales (...) sobre los cuales se funda el Derecho de la Competencia*”<sup>19</sup>.

Es preciso mencionar que el Estado haciendo uso de ese intervencionismo directo funge como transportista, en el año 2004, se crea una empresa del Estado, Consorcio Venezolano de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos, S.A. (CONVIASA)<sup>20</sup>, teniendo como objeto “*la explotación del servicio público de transporte aéreo nacional e internacional comercial, regular y no regular, de pasajeros, correo, carga y operaciones comerciales turísticas*”.

Al respecto, la Ley Antimonopolio establece en el Artículo 3 como sujetos de aplicación “*las personas naturales o jurídicas de carácter público o privado, nacionales o extranjeras, con o sin fines de lucro, que realicen actividades económicas en*

---

<sup>17</sup> Id., 99-132.

<sup>18</sup> Hernández, *Ley Antimonopolio y la Constitución*, 95.

<sup>19</sup> Id., 169.

<sup>20</sup> Decreto N° 2.866 de 30-03-2004. Gaceta Oficial N° 37.910 de 31-03-2004.

*el territorio nacional o agrupen a quienes realicen dichas actividades*". Quedan excluidas de la aplicación de esta Ley las empresas Estatales de prestación de servicios públicos.

Se considera que la referida norma es inconstitucional en virtud de violar el principio de igualdad y el derecho a la libertad económica consagrados en los artículos 21 y 112 de la Constitución de las empresas privadas que también desarrollan actividades calificadas como de carácter estratégico por el legislador<sup>21</sup>. En efecto, si bien la ley Antimonopolio elimina el término de libre competencia, no es menos cierto que en las actividades calificadas de esa forma en las cuales concurren las empresas públicas y privadas, debe prevalecer en igual sentido, mientras se encuentren vigentes los artículos 112 y 113 de la Constitución, el principio de libre competencia. Es decir que en el marco de esas actividades las empresas públicas también deberían quedar igualmente sometidas a las prohibiciones que establece la ley respecto a la realización de actividades que afecten la libre competencia. En ese sentido se pronunció la Sala Político Administrativa con la Sentencia N° 2813 de fecha 27-11-2001 en el caso de Avenza de 1998.

Por otro lado, contradictoriamente el Poder Judicial ha aceptado por medio de la Sala Constitucional y reiterado por la Sala Político-Administrativa, que las actividades que comprendan "*un monopolio constitucional*" permitido en procura de "*la tutela de un interés general, más superior que mantener un mercado libre*" no están sujetas a la Ley<sup>22</sup>.

Es así como en el artículo 5 de la referida ley<sup>23</sup>, se hace mención de una serie de prohibiciones específicas, que han sido definidas por el autor Hernández, como "*aquellas que derivan de actos unilaterales*", es decir, "*actos de competencia que no son consecuencia del acuerdo o concurso de voluntades de los operadores económicos*"<sup>24</sup>. Dando cabida a actos de exclusión y actos de explotación.

En tal sentido, la ley Antimonopolio al igual que otros ordenamientos jurídicos, específicamente en el caso peruano<sup>25</sup>, identifica principalmente dos

---

<sup>21</sup> José Ignacio Hernández G., sostiene al respecto "*Esas empresas estatales son en realidad empresas públicas, y su exclusión pretende sustentarse en el tipo de actividad que gestionan, lo cual supone un trato desigual respecto de las empresas privadas que pueden gestionar actividades de servicio público*". *Ley Antimonopolio y la Constitución*, 602.

<sup>22</sup> Id., 603.

<sup>23</sup> Artículo 5. "*Se prohíben las actuaciones o conductas de quienes, no siendo titulares de un derecho protegido por la Ley, pretendan impedir u obstaculizar la entrada o la permanencia de empresas, productos o servicios en todo o parte del mercado*".

<sup>24</sup> Hernández, *Comentarios a la Ley Antimonopolio*, 98.

<sup>25</sup> Ivo Gagliuffi Piercechi, "La evaluación de las conductas anticompetitivas bajo la regla perse o la regla de la razón", *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*, N° 13 (2018), 7:141, <https://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rcpi/article/view/100>

tipos de actos anticompetitivos en que pueden incurrir los agentes económicos: (i) el abuso de posición de dominio<sup>26</sup>: “cuando determinada actividad económica es realizada por una sola persona o grupo de personas vinculadas entre sí; y cuando existiendo más de una persona para la realización de determinado tipo de actividad no haya entre ellas competencia efectiva” (art. 15); (ii) las prácticas colusorias<sup>27</sup>, pudiendo ser éstas, a su vez, horizontales o verticales que comprende un grupo de normas cuya finalidad es sancionar los comportamientos de los empresarios u operadores económicos que impiden la existencia de competencia en el mercado (legislación antitrust). En el caso de los acuerdos horizontales son los que se dan con una compañía que es competencia, es decir, se dan en el mismo nivel dentro de la cadena de distribución, ejemplos de ello, fijación de precios, división de mercados, carteles; y (iii) el sistema regulador de la competencia desleal, que comprende un conjunto de reglas destinadas a sancionar aquellas prácticas que atentan contra la corrección en la realización de actividades competitivas en el mercado (legislación sobre competencia desleal).

Las *concentraciones económicas*, son consideradas como un ejemplo típico de abuso de posición de dominio, siempre que ellas “creen una posición de dominio que afecte el bienestar general de los consumidores y usuarios” (Hernández 2018, 138).

El artículo 2 de la Ley, define la concentración económica como:

...aquellas operaciones que confieran el control de la totalidad o parte de una actividad económica determinada, efectuada por medio de adquisición, fusión o cualquier otra operación que permita incidir en las decisiones de una sociedad, que incrementa su posición de dominio sobre el mercado.

En este sentido, la definición de concentración económica contenida en la Ley es amplia, y cubre toda una serie de modalidades de negocios, tal como se establece en la norma antes transcrita.

---

<sup>26</sup> CRBV artículo 113, último aparte: “También es contraria a dichos principios el abuso de la posición de dominio que un particular, un conjunto de ellos o una empresa o conjunto de empresas, adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concentrada”.

<sup>27</sup> “...las prácticas colusorias se producen cuando dos o más agentes económicos se ponen de acuerdo expresa o tácitamente para desplegar una conducta que tenga como objeto o efecto distorsionar el mercado, restringiendo, impidiendo o falseando la libre competencia. (...) También estas prácticas colusorias pueden obstaculizar la permanencia de competidores partícipes o el ingreso de potenciales competidores entrantes en el mercado (...) discriminación. De este modo, los agentes económicos concertadores obtienen beneficios económicos o estratégicos por motivos ajenos a una mayor eficiencia económica”. Piercechi, *La evaluación de las conductas anticompetitivas bajo la regla per se o la regla de la razón*, 146.



Se observa claramente, que el legislador establece diversas formas jurídicas para lograr la concentración económica, entre agrupaciones de estructura contractual, tales como: contrato de distribución entre dos o más agentes económicos; y agrupaciones de estructura societaria, como por ejemplo la fusión, la adquisición por parte de una sociedad o de ciertas participaciones sociales de otros entes societarios.

En otro a parte, el artículo 10 de la Ley, prohíbe “*las concentraciones económicas que produzcan o refuercen una posición de dominio en todo o parte del mercado, o que pueden generar efectos contrarios a la competencia efectiva*”, añadiéndose asimismo como parte de esta prohibición las que causen efectos contrarios a “*la democratización en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios*”.

Al respecto resulta relevante la opinión de Morles<sup>28</sup>, para él la norma transcrita contiene una prohibición genérica de las concentraciones económicas: se prohíben las concentraciones económicas cuando generen efectos restrictivos sobre la libre competencia (práctica colusoria) y se prohíben las concentraciones cuando se produzcan una situación de dominio (no un abuso de la situación de dominio), en este caso la prohibición va dirigida a prevenir la alteración de las condiciones del mercado, no a sancionar efectos perturbadores o consecuencias negativas.

Los agentes económicos, específicamente “*las empresas de transporte aéreo podrán establecer entre ellas alianzas estratégicas de cooperación comercial, fusiones o cualquier otra figura legal para la explotación del servicio, previa aprobación de la Autoridad Aeronáutica*”<sup>29</sup>.

En cuanto a las alianzas estratégicas, entre las ventajas más relevantes que refleja el Dr. Folchi, pueden señalarse las siguientes: la ampliación de la red de rutas y oferta comerciales para cada una de las empresas que la integran, con un indudable beneficio para sus clientes; b) ampliación de ventas y de accesos a mercados, posibilitando un mejor desarrollo de los canales de distribución de los productos ofrecidos; y la transferencia de tecnología y mejores prácticas, favoreciendo las ventajas competitivas.

No obstante, se considera que este tipo de acuerdos pueden ser vistos como armas de doble filo, en ese sentido continua diciendo el referido autor, los siguientes inconvenientes o desventajas que pueden suscitarse bajo un enfoque aeropolítico: “*a) dificultades en materia de competencia, como consecuencia de objeciones de autoridades aeronáuticas; y b) eventuales efectos negativos para los*

---

<sup>28</sup> Alfredo Morles Hernández, *Curso de Derecho Mercantil* (Caracas: UCAB, 2006) 1: 487-488.

<sup>29</sup> Artículo 72 de la Ley de Aeronáutica Civil, en sintonía con la Convención de Chicago.

*usuarios, si no existe un adecuado mecanismo de control para las indebidas prácticas de competencia; (...)*”, entre otras (Folchi 2015, 595). En definitiva:

...siempre será necesario analizar si el acto de competencia prohibido puede incidir –real o potencialmente– en el mercado relevante<sup>30</sup>, en tanto la Ley Antimonopolio solo se interesa de los actos de competencia que incidan en el mercado, de acuerdo con el poder de mercado del operador que realiza tal acto<sup>31</sup>.

### III. CASOS JURISPRUDENCIALES

Se pone en consideración ciertos casos que tratan sobre prácticas anti-competitivas entre agentes económicos de la industria aeronáutica, partiendo de la revisión de decisiones judiciales. Cabe destacar que la Superintendencia Antimonopolio es la máxima instancia administrativa en materia de competencia en Venezuela. Las partes involucradas en los casos de competencia pueden recurrir a la vía judicial una vez finalizado el procedimiento administrativo.

La doctrina en materia de Derecho de la Competencia, establece como un requisito previo para la verificación en sede administrativa o judicial de prácticas exclusionarias como las sancionadas por la Ley, demostrar que la parte presuntamente causante de la práctica hizo uso del poder de mercado que posee como competidor en el mercado relevante en discusión, para lo cual *“se requiere que las sentencias antimonopólicas sean explícitas en su fundamentación económica, lo cual refiere necesariamente, entre otros, a la descripción del mercado relevante y a la existencia de poder de mercado”*<sup>32</sup>.

De seguida, revisaremos la decisión dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 11-04-2018, donde la empresa Avior Airlines, C.A., interpuso un recurso contencioso administrativo de nulidad en

---

<sup>30</sup> Dicho concepto ha sido definido por la Superintendencia como *“el menor grupo de productos y el área geográfica más reducida en la cual una empresa hipotética maximizadora de beneficios, no sujeta a regulación de precios, que sea la única oferente presente y futura del producto en dicha área, le sea rentable incrementar el precio de su producto de manera significativa y no transitoria”* (Resolución N° SPPLC/036-94 de 10-08-1994, Caso Pinco) y (Vid. “Lineamientos para la Evaluación de las operaciones de concentración económica” previstos en la Resolución SPPLC/039-99 emanada de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia).

<sup>31</sup> Hernández, *Comentarios a la Ley Antimonopolio*, 94.

<sup>32</sup> Para otras aproximaciones sobre el tema, véase SPA-TSJ, N° 314/2018, 15 de marzo, que hace referencia a las aerolíneas y las agencias de viajes como prestadores de servicios turísticos que ofrecen en venta boletos aéreos, situación que las hace competidoras, (caso: Alitalia v. Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia) <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/marzo/208740-00314-15318-2018-2013-1033.HTML>

contra la Resolución SPPLC/0020-2008 dictada el 03-11-2008, por la anterior Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, hoy Superintendencia Antimonopolio, que sancionó a la aerolínea condenándola a pagar y asimismo, le ordenó:

...cesar inmediatamente la aplicación de las prácticas restrictivas de la Libre competencia contenidas en el artículo 10 numeral 1º (prácticas concertadas), artículo 6º (prácticas exclusionarias) y artículo 13.1 (abuso de posición de dominio) de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia<sup>33</sup>.

En este caso el órgano judicial concluyó que *“la determinación de la posición de dominio y el poder de una aerolínea en el mercado de comercialización y distribución de boletos aéreos requiere estudios técnicos”*, situación que omitió la Superintendencia. Por otro lado, se consideró como mercado relevante la *“Comercialización y Distribución de boletos aéreos para vuelos directos en la ruta Caracas-Aruba y Caracas -Curacao, en el ámbito nacional”*. De igual forma, la Corte constató que:

...la práctica de reducir las comisiones otorgadas a las agencias de viaje, por concepto de la venta que estas realizan de los boletos aéreos ofrecidos por las líneas aéreas, para los mercados relevantes definidos como objeto del presente recurso contencioso administrativo de nulidad, fue llevada a cabo por empresas competidoras.

En consecuencia, *“las prácticas concertadas de las aerolíneas para reducir las comisiones de las agencias de viaje son contrarias a la competencia”*.

En tal sentido, se anula parcialmente el acto administrativo impugnado sólo en el punto referido a la práctica anticompetitiva entre ellas prácticas exclusionarias y abuso de posición de dominio atribuida a la empresa de transporte aéreo Avior, anulando a su vez, el monto de la multa interpuesta por la Superintendencia y ordena que proceda a determinar el monto de la multa a imponer a la aerolínea, se confirma el resto de la resolución impugnada<sup>34</sup>.

Conviene también señalar la decisión dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, de fecha 13-08-2012, donde la empresa Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A., interpuso un recurso contencioso administrativo de nulidad en contra de la aludida resolución<sup>35</sup>, emanada de la anterior Procompetencia que sancionó a las aerolíneas condenándola a pagar y asimismo, le ordenó *“cesar inmediatamente la aplicación de las prácticas restrictivas*

---

<sup>33</sup> Ley derogada por la Ley Antimonopolio.

<sup>34</sup> Antonio S. Aranguren y Gabriel Sira, “Jurisprudencia aeronáutica”, CIDEP: *Anuario de Derecho Aeronáutico* (2018), <https://cidep.com.ve/c-anuarios/ada2018.html>

<sup>35</sup> SCSCA-TSJ, N° 1478/2012, agosto, <http://lara.tsj.gov.ve/DECISIONES/2012/AGOSTO/1478-13-AP42-N-2008-000525-2012-1854.HTML>

*de la Libre competencia contenidas en el artículo 10 numeral 1º (prácticas concertadas) y artículo 6º (prácticas exclusionarias) de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia”.*

Para entender este caso, es necesario señalar que para el año 2000, American Airlines<sup>36</sup> decidió reducir de 10% a 6% la cuota que pagaban a las agencias de viajes por concepto de venta de boletos. La aerolínea estadounidense fue la primera en activar la política de reducción de precios emprendida por el sector. Por su parte, IBERIA, a comienzos del 2006, reduce la comisión a 6%, otras aerolíneas llegaron a reducirlas a 1%.

Es así como, la Asociación Venezolana de Agencias de Viajes y Turismo, en lo adelante AVAVIT, conjuntamente con otras agencias de viajes, inicia el procedimiento administrativo ante la Superintendencia mediante denuncia contra varias aerolíneas, entre ellas IBERIA, alegando que estas estaban incurriendo en prácticas prohibidas tipificadas en los artículos 6, 10, numeral 1º y 13º de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, basándose sobre la vigencia de la Resolución DTA-76-10, dictada en fecha 29-07-1976 por el Ministerio de Comunicaciones, en ese entonces, fijó en 10% el monto de la comisión que corresponde a las agencias de viaje por la venta de boletos aéreos de líneas aéreas internacionales (desde o hacia Venezuela).

Como consecuencia de tal denuncia, Procompetencia, hoy Superintendencia Antimonopolio, dio inicio a la averiguación administrativa, dictando al efecto, el 11-08-2006, la Resolución signada con las siglas SPPLC/0035-2006, adelantó un pronunciamiento de fondo, al decidir en la apertura del procedimiento el argumento de derecho de los denunciantes sobre la vigencia de la Resolución DTA-76-10, al considerarla vigente, ordenar por vía cautelar a las aerolíneas aumentar el porcentaje del 6% al 10% previsto en la mencionada Resolución. Lo que fue considerado para las aerolíneas, específicamente, para IBERIA una afectación económica que violó flagrantemente el ejercicio de la libertad económica y a la libre competencia, previstos en los artículos 112 y 113 de la Constitución.

Continuando con la revisión del recurso de nulidad interpuesto por Iberia, el órgano judicial determinó con base en la Ley Orgánica de Turismo, en primer lugar, que tanto las agencias de viaje como las líneas aéreas son empresas turísticas. La agencias de viajes están dedicadas a la intermediación, de acuerdo con la definición dada por el Reglamento sobre Agencias de Viajes y Turismo, y estas comercializan los boletos directamente. Además, de acuerdo al mismo

---

<sup>36</sup> Véase PROCOMPETENCIA, Resolución N° SPPLC/031-2000, 20 de julio.

Reglamento, estableció que la comercialización –reservación y venta– de boletos aéreos era una de las actividades esenciales de las agencias de viaje.

El concierto de líneas aéreas pretendió obstaculizar la permanencia de las agencias de viaje en el mercado al reducir las comisiones. De esta manera, se forzó el aumento de los precios de los boletos para que estas pudieran cubrir las pérdidas, aumento que se trasladaba naturalmente al consumidor.

En definitiva, luego del análisis, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo declara sin lugar la nulidad de la resolución interpuesta por Iberia, y confirma el acto administrativo impugnado.

## CONCLUSIONES

Como resultado de este estudio a modo de conclusión, la libre competencia comprende dos situaciones fundamentales: la primera consiste en que todas las personas tienen el derecho de competir, concurriendo en el mercado para ofertar sus productos o servicios, en base a la libertad de empresa consagrada constitucionalmente; la segunda consiste en que todos los agentes económicos que concurren en el mercado tienen el deber de competir, esto es, desarrollar sus actividades económicas de manera independiente y sin restringir, limitar o distorsionar el mercado, mediante actos o conductas anticompetitivas.

En lo que respecta al principio de libre competencia y al derecho de libertad económica en Venezuela, es la Superintendencia Antimonopolio, como órgano administrativo adscrito al Ministerio del Poder Popular de Comercio Nacional, la encargada de sancionar, a través de su propio procedimiento legal, todas aquellas conductas que atenten con las figuras mencionadas y tuteladas por la normativa jurídica.

Del análisis económico hecho por la Superintendencia se determinó que los *mercados de comercialización de boletos aéreos* son altamente sensibles toda vez que su afectación implica un efecto directo en la comercialización de un servicio público (transporte aéreo), y por consiguiente, en la sociedad en general. Adicionalmente, se desarrollan cuasi monopolio legal derivado de la amplia regulación del sector por parte del Estado, como consecuencia de las barreras legales a las entradas en este mercado.

El rol de la OACI en el proceso de competencia en el mercado aéreo de transporte internacional es estratégico y vital para el comercio internacional para seguir construyendo y fortaleciendo las tendencias de apertura comercial y la globalización de la economía en este campo.

Los beneficios de la libre competencia para los consumidores en los mercados de aerolíneas, han sido fuertemente demostrados por los efectos de la

desregulación de este sector en otros países, particularmente en los Estados Unidos de Norte América y en la Unión Europea.



# 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 nexo 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 ajeno<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 competentes<sup>2</sup>, 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”*<sup>3</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Id., pp. 127-128.

<sup>3</sup> 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 título<sup>4</sup>; ahora bien, determina la doctrina patria, que en cuanto al instrumento jurídico que va a acreditar la propiedad, será el Certificado de Matrícula.<sup>5</sup>

## 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”*<sup>6</sup>, 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

---

<sup>4</sup> Folchi Mario, “La aeronave”, p. 18.

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

<sup>6</sup> 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)<sup>7</sup>.

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 cosa<sup>8</sup>; 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 persona<sup>9</sup>.

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

---

<sup>7</sup> Id., pp. 258-259.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 valor<sup>10</sup>.

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 aeronave<sup>11</sup>.

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 mismas<sup>12</sup>, 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

---

<sup>10</sup> Ver Belisario Capella, Derecho..., p. 86.

<sup>11</sup> 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

<sup>12</sup> 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 aeronave<sup>13</sup>.

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.

---

<sup>13</sup> 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 Administrativos<sup>14</sup>, 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*

---

<sup>14</sup> “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 judiciales<sup>15</sup>), 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.

---

<sup>15</sup> 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 celeré 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.

# LA IMPORTANCIA DE LA CORRECTA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROTOCOLOS DE EVALUACIÓN PSICOLÓGICA COMO ELEMENTO TRASCENDENTAL PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD OPERACIONAL Y REDUCIR RIESGOS DE ACCIDENTES AÉREOS

Michelle P. Morales Picott\* | pp. 73-94

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene como objetivo, dar a conocer la importancia de informar, evaluar y revisar los protocolos de evaluación psicológica y psiquiátrica que han de efectuarse a todos los miembros de la tripulación, desde el momento de su ingreso a los diversos programas de entrenamiento, después de haber concluido los mismos y de manera continua durante el desempeño del ejercicio de su profesión; todo ello con la finalidad de garantizar la seguridad operacional y mitigar posibles accidentes aéreos por causas asociadas a problemas de salud mental de sus operadores tales como depresión, ingesta de fármacos prescritos por facultativos, sustancias prohibidas y alcohol; todo orientado para el estudio y sensibilización de las instituciones que regulan la actividad aeronáutica, al personal aeronáutico, así como a todos aquellos profesionales cuya actividad se encuentre estrechamente vinculada con la aeronáutica.

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad operacional – Psicología – Regulaciones aeronáuticas.

**SUMARIO:** Introducción. I. Marco regulatorio internacional. II. Regulaciones aeronáuticas en Venezuela. Conclusiones.

## INTRODUCCIÓN

La necesidad de prevenir y resolver los problemas asociados a la seguridad operacional en la aviación civil siempre ha estado en el foco de todos los organismos e instituciones reguladores de la actividad aeronáutica, las academias de formación, las compañías de fabricación de aeronaves y las aerolíneas entre otros, visto que la ocurrencia de un accidente aéreo, bien sea por causas mecánicas, influencia de factores externos o por factores humanos, suele tener consecuencias trágicas para aquellos vinculados a esta actividad y para la humanidad.

En todos los esfuerzos que han realizado estos actores, pareciera que la salud mental de los operadores de las aeronaves, como principal factor humano

---

\* Abogado (UCV). Maestría en Administración Empresarial (Universidad de Alcalá).

para originar o provocar la ocurrencia de un accidente aéreo, ha quedado relegado a un segundo plano, sin lugar a estudio, desarrollo y regulación tanto profundo como pertinente, pese a que diversos accidentes aéreos acaecidos en los últimos 40 años en el mundo, han estado vinculados a las afecciones de salud mental del piloto o el copiloto que en el desarrollo de maniobras de aeronaves han decidido acabar con sus vidas y con la de todas las personas a bordo, tal y como es el caso del denominado “accidente de Germanwings”, ocurrido el 24-03-2015, en un Airbus A320-211 durante el vuelo 9525, que cubriría la ruta Barcelona – Düsseldorf, debido a la decisión suicida del copiloto Andreas Lubitz, quien estrelló la aeronave contra una de las montañas de los Alpes franceses, resultando en la muerte de más de 144 personas.

Desde su ingreso a la academia de formación de Lufthansa, Lubitz, habría dado muestras tempranas de un problema de salud mental subyacente, el cual se manifestó durante el segundo mes de la fase de entrenamiento práctico de vuelo en los Estados Unidos de Norteamérica, debiendo retirarse repentinamente del programa con motivo de un cuadro depresivo agudo<sup>1</sup>; de esta manera y hasta el año 2015, padeció diversos trastornos del estado de ánimo que debieron ser tratados con fármacos y con psicoterapia exhaustiva, para mantener su control, lo que representó numerosas bajas médicas ordenadas por el Médico Examinador Aéreo (AME) y por su médico tratante, debido al riesgo que representa para la seguridad operacional el trastorno psiquiátrico y la ingesta de medicamentos psicotrópicos.

Durante el mes de diciembre de 2014, los padecimientos psicológicos de Lubitz se agravaron considerablemente, presentando problemas de visión y trastornos del sueño, iniciando un proceso de tres meses de evaluaciones médicas para controlar su estado físico, sin embargo, los galenos tratantes no encontraron problemas de naturaleza orgánica que pudiese explicar el motivo de la consulta médica, razón por la cual fue remitido en fecha 17-02-2015, con un psicoterapeuta y un psiquiatra para un tratamiento ambulatorio de trastorno psicósomático y de ansiedad<sup>2</sup>, aplicándosele Zopiclona y ordenándosele una nueva baja médica por enfermedad.

Asimismo, se le ordenó asistencia continua a psicoterapia y “siguiendo las indicaciones del facultativo, comenzó a escribir en un *Diario de la felicidad sus síntomas*”<sup>3</sup>, así como cualquier otro pensamiento angustiante que pudiese atormentarlo, expresando que tenía miedo a quedarse ciego, que no dormía bien y

---

<sup>1</sup> Beltrán Gómez: *El copiloto suicida. Problemas médicos legales detectados en el accidente aéreo de Germanwings*. Universidad de Zaragoza. España, 2017, p. 68.

<sup>2</sup> Oficina de Investigación y Análisis para la Seguridad de la Aviación Civil. 2016. Informe final, pp. 32-34.

<sup>3</sup> Beltrán Gómez, cit., p. 69.

que le preocupaba no poder volver a pilotear un avión. A posteriori, las autoridades encontraron en la casa de Lubitz, una tableta en la que constataron que el mismo había investigado en internet sobre las posibilidades y tipos de suicidio; incluso el 20-03-2015, habría investigado sobre el bloqueo de la puerta del Airbus A320, y finalmente, el 22-03-2015, “*garabateó en el Diario de la felicidad: Decisión domingo, junto con el código de vuelo de Barcelona*”<sup>4</sup>; indicando todo ello, que el copiloto habría estado preparando minuciosamente el cómo, cuándo y dónde ejecutaría su suicidio sin ningún tipo de consideración para con las demás vidas que llevaría consigo. Lo relatado, ha generado una serie de especulaciones sobre si los motivos reales de Lubitz eran acabar con su vida debido a sus problemas depresivos, o si por el contrario, presentaba alguna patología psicopática que lo llevase a planificar la comisión de un homicidio masivo.

El día del accidente, Lubitz habría estado volando sin la autorización de su facultativo privado, ya que el mismo debía encontrarse de baja laboral por enfermedad durante cinco días desde el 18-03-2015, en vista de la psicosis emergente que padecía, junto con su incapacidad para conciliar el sueño, el cuadro depresivo y el trastorno de ansiedad, sin embargo, Lubitz hizo caso omiso al deber de entregar la orden médica a la aerolínea desarrollando su actividad con normalidad; es así como el copiloto esperó a encontrarse solo en la cabina para bloquearla manualmente y luego proceder a modificar los ajustes del piloto automático para iniciar el descenso, omitiendo los llamados desesperados de los controladores del tránsito aéreo, las solicitudes del comandante de la aeronave Patrick Sondenheimer, y los gritos de los pasajeros, quienes en conjunto con el piloto y los miembros de la tripulación, golpearon la puerta de la cabina en un intento de salvar sus vidas, lo cual fue infructuoso, debido a que con motivo del atentado del 11-09-2001, contra las Torres Gemelas en Nueva York, los requisitos asociados la seguridad operacional, llevaron a “*diseñar puertas de cabina de vuelo que resistieran una intrusión por la fuerza de personas no autorizadas*”<sup>5</sup>.

El informe final de la Oficina de Investigación y Análisis para la Seguridad de la Aviación Civil, concluyó que la causa del accidente se debió a:

La colisión contra el suelo se debió a la acción deliberada y planeada del copiloto, que decidió suicidarse mientras se encontraba solo en la cabina de mando. El proceso de certificación médica de pilotos, y en particular la auto

---

<sup>4</sup> Id., p. 70

<sup>5</sup> Oficina de Investigación y Análisis para la Seguridad de la Aviación Civil, cit. p. 9.

declaración en caso de aptitud médica entre dos exámenes periódicos no logró impedir que el copiloto, aquejado de trastornos mentales con síntomas psicóticos, hiciera uso de su licencia<sup>6</sup>.

De igual manera, inmediatamente después se analizaron los factores que pudieron haber contribuido para que la certificación médica y la auto declaración fallaran, encontrándose entre ellos, por ejemplo, el miedo que pudo representar para el copiloto reportar el deterioro de su estado de salud mental a un AME, y que esto ocasionara su inhabilitación definitiva, así como la rigurosidad del secreto profesional entre médico y paciente, que justificó al facultativo para no reportar la baja médica ni a las autoridades ni a la aerolínea, pese a conocer la profesión que desempeñaba su paciente.

Este trágico accidente, ayudó a develar el pensamiento de los profesionales que cumplen funciones como expertos médicos aeronáuticos, los cuales intentaban destacar la necesidad de prestar mayor atención a la detección de enfermedades psicológicas y mentales graves desde hacía varios años, recomendando la elaboración de normas y regulaciones más rigurosas, no pudiendo considerarse que la detección de las mismas podrían efectuarse de manera similar que las incapacidades físicas; en este sentido, una de las posibles soluciones podría encontrarse en la evaluación periódica de aquellos pilotos con antecedentes de problemas de salud mental.

De igual manera, se analizó la relativización del secreto médico que, si bien genera o garantiza la confianza entre galenos y pacientes alentándolos a buscar asesoramiento o tratamiento, no puede cuestionarse cuando su ruptura podría servir a los intereses públicos relevando información fundamental para proteger a terceros<sup>7</sup>.

El accidente aéreo de Germanwings, representa el más reciente evento de pilotos suicidas ocurridos en las últimas dos décadas, y ha dejado en evidencia la ausencia de aplicación de medidas regulatorias correctivas, oportunas y eficaces tendientes a impedir este tipo de eventos catastróficos, ignorándose que la salud mental de los operadores de las aeronaves puede afectar la seguridad y la vida de terceras personas; es por ello, que el presente trabajo tiene como finalidad informar, influir y sensibilizar acerca de la necesidad e importancia de encontrar un sistema efectivo que permita contribuir con la seguridad operacional, a través de las evaluaciones psicológicas continuas, adaptadas a la realidad y que permitan determinar efectivamente la aptitud mental tanto del aspirante como del piloto y copiloto, dentro de un marco jurídico internacional y nacional unificado.

---

<sup>6</sup> Id., p. 108.

<sup>7</sup> Id., p. 113.

## I. MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL

A los fines de lograr una comprensión global de la importancia del presente texto, es indispensable realizar un breve recorrido por el marco regulatorio internacional que ha servido como referencia para legislar en Venezuela, sobre la evaluación psicofísica que deben ser realizadas por todos los solicitantes o titulares de las licencias exigidas para desarrollar alguna actividad vinculada con la aviación civil; en este sentido, nos concentraremos en las definiciones, normas y recomendaciones contenidas en el Anexo 1 y el Anexo 19 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional o también conocido como Convenio de Chicago, referidas al otorgamiento de licencias al personal y la gestión de la seguridad operacional respectivamente, con fecha de última edición para julio de 2011 y noviembre de 2019 en su orden, así como en lo establecido en el Manual de Medicina Aeronáutica Civil (MMAC), elaborado por la Organización de Aviación Civil (OACI); todo ello, a los fines de conocer los requerimientos exigidos con relación a la aptitud psicofísica necesaria para la realización de un vuelo, cumpliendo los estándares asociados a la seguridad operacional, mitigando el riesgo de accidentes aéreos con motivo de la influencia de factores humanos que pudiesen ser diagnosticados y tratados a tiempo.

Con relación al Anexo 1, vigente desde el 15-09-1948, podemos determinar que el mismo conforma uno de los puntos fundamentales, sensibles y de necesaria observación, ya que el cumplimiento de los requisitos allí contenidos resulta necesario para determinar si una persona puede ser considerada apta o no para desarrollar o continuar la carrera de piloto, entendiendo que, si el cumplimiento resulta satisfactorio, el procedimiento culminará con el otorgamiento de una licencia o *“autorización que permite a su titular, desempeñar actividades específicas que de otro modo le estarían vedadas”*<sup>8</sup> y que será otorgada finalmente por el Estado si el solicitante logra demostrar un grado aceptable de competencia<sup>9</sup>.

En este sentido, se hace necesario realizar una revisión general de aquellas definiciones que deben tenerse como orientación necesaria para la aplicación y entendimiento del mismo, de conformidad al tema del cual se origina el presente trabajo, en tal sentido tenemos que:

Actuación humana. Capacidades y limitaciones humanas que repercuten en la seguridad operacional y eficiencia de las operaciones aeronáuticas.

---

<sup>8</sup> OACI. 2012. Manual de medicina aeronáutica civil. Doc. 8984, p. I-1-3.

<sup>9</sup> Id., p. I-1-3.

Aptitud para el vuelo. La aplicación conveniente de buen juicio y conocimientos sólidos, pericias y actitudes bien consolidadas para lograr los objetivos de vuelo.

Autoridad otorgada de licencias. Autoridad, designada por el Estado contratante, encargada del otorgamiento de licencias al personal.

*Nota. – En las disposiciones de este Anexo, se considera que el Estado contratante ha encargado de lo siguiente a la autoridad otorgada de licencias:*

*a. evaluar la idoneidad del candidato para ser titular de una licencia o habilitación;*

*b. expedir y anotar licencias y habilitaciones;*

*c. designar y autorizar a las personas aprobadas;*

*d. aprobar los cursos de instrucción;*

*e. aprobar el uso de dispositivo de instrucción para simulación de vuelo y autorizar para dicho uso con objeto de adquirir la experiencia o demostrar la pericia exigida para la expedición de una licencia o habilitación;*

*f. convalidar las licencias expedidas por otros Estados contratantes.*

Evaluación médica. Prueba fehaciente expedida por un Estado contratante al efecto de que el titular de una licencia satisface determinadas condiciones de aptitud psicofísica.

Médico evaluador. Médico cualificado y experimentado en la práctica de la medicina aeronáutica, que ha sido designado por la autoridad otorgada de licencias y que tiene las competencias para evaluar y determinar estados de salud de importancia para la seguridad de vuelo.

Médico examinador. Médico con instrucción en medicina aeronáutica y conocimientos prácticos y experiencia en el entorno aeronáutico, que es designado por la autoridad otorgadora de licencias para llevar a cabo el reconocimiento médico de la aptitud psicofísica de los solicitantes de licencias o habilitaciones para las cuales se prescriben requisitos médicos.

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

Piloto al mando bajo supervisión. Copiloto que desempeña, bajo la supervisión del piloto al mando, las responsabilidades y funciones de un piloto al mando, conforme al método de supervisión aceptable para la autoridad otorgadora de licencias.

Uso problemático de ciertas sustancias. El uso de una o más sustancias psicoactivas por el personal aeronáutico de manera que:

a. constituya un riesgo directo para quien las usa o ponga en peligro las vidas, la salud o el bienestar de otros; y/o

b. provoque o empeore un problema o desorden de carácter ocupacional, social, mental o físico<sup>10</sup>.

Visto lo anterior, podemos afirmar que tanto el piloto al mando como el piloto bajo supervisión, están encargados de la realización segura de un vuelo, ante lo cual, deben detentar las aptitudes requeridas para emprender el mismo, obrando desde el buen juicio, los conocimientos y la pericia, así como atendiendo y controlando aquellas actuaciones humanas que podrían poner en riesgo la seguridad operacional; en consecuencia es necesario su sometimiento al reconocimiento de la aptitud psicofísica que realizará el médico examinador en la oportunidad correspondiente, el cual derivará en una evaluación médica y finalizará con el otorgamiento de la licencia o habilitación requerida, aunado al cumplimiento de otros requisitos.

Ahora bien, para lograr todo lo anteriormente descrito, es indispensable no hacer uso de sustancias que pudiesen alterar o disminuir las capacidades de los operadores de las aeronaves, las cuales representan un riesgo para ellos mismos y para terceros, entendiéndose por éstas el consumo de fármacos, alcohol, sustancias prohibidas o cualquier otro medicamento facultativamente indicado que pudiese afectar negativamente el sistema nervioso central.

En lo que respecta al Anexo 19, este contiene aquellas definiciones, normas y regulaciones orientadas a propiciar una correcta gestión de la seguridad operacional, cuya garantía se convierte en el tema central del texto, razón por la cual resulta pertinente y concordante con lo dispuesto en el Anexo 1, señalar algunas definiciones indispensables para la comprensión profunda del presente trabajo, tales como accidente, peligro, personal de operaciones, supervisión de la seguridad operacional, entre otros, que a los fines de la integración del anexo tendrían los siguientes significados:

Accidente. Todo suceso relacionado con la utilización de una aeronave, que, en el caso de una aeronave tripulada, ocurre entre el momento en que una persona entra a bordo de la aeronave, con la intención de realizar un vuelo, y el momento en que todas las personas han desembarcado, o en el caso de una aeronave no tripulada, que ocurre entre el momento en que la aeronave está lista para desplazarse con el propósito de realizar un vuelo y el momento en que se detiene, al finalizar el vuelo, y se apaga su sistema de propulsión principal, durante el cual:

- a. cualquier persona sufre lesiones mortales o graves a consecuencia de:
  - hallarse en la aeronave, o
  - por contacto directo con cualquier parte de la aeronave, incluso las partes que se hayan desprendido de la aeronave, o

---

<sup>10</sup> OACI. 2011. Anexo 1 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, pp. 1-6.



— por exposición directa al chorro de un reactor,

*excepto* cuando las lesiones obedezcan a causas naturales, se las haya causado una persona a sí misma o hayan sido causadas por otras personas o se trate de lesiones sufridas por pasajeros clandestinos escondidos fuera de las áreas destinadas normalmente a los pasajeros y la tripulación; o

b. la aeronave sufre daños o roturas estructurales que:

— afectan adversamente su resistencia estructural, su performance o sus características de vuelo; y

— que normalmente exigen una reparación importante o el recambio del componente afectado,

*excepto* por falla o daños del motor, cuando el daño se limita a un solo motor (incluido su capó o sus accesorios); hélices, extremos de ala, antenas, sondas, álabes, neumáticos, frenos, ruedas, carenas, paneles, puertas de tren de aterrizaje, parabrisas, revestimiento de la aeronave (como pequeñas abolladuras o perforaciones), o por daños menores a palas del rotor principal, palas del rotor compensador, tren de aterrizaje y a los que resulten de granizo o choques con aves (incluyendo perforaciones en el radomo);

c. la aeronave desaparece o es totalmente inaccesible.

**Peligro.** Condición u objeto que entraña la posibilidad de causar un incidente o accidente de aviación o contribuir al mismo.

**Personal de operaciones.** Personal que participa en las actividades de aviación y está en posición de notificar información sobre seguridad operacional.

*Nota.* -Dicho *personal comprende, entre otros: tripulaciones de vuelo; controladores de tránsito aéreo; operadores de estaciones aeronáuticas; técnicos de mantenimiento; personal de organizaciones de diseño y fabricación de aeronaves; tripulaciones de cabina; despachadores de vuelo; personal de plataforma y personal de servicios de escala.*

**Riesgo de seguridad operacional.** La probabilidad y la severidad previstas de las consecuencias o resultados de un peligro.

**Seguridad operacional.** Estado en el que los riesgos asociados a las actividades de aviación relativas a la operación de las aeronaves, o que apoyan directamente dicha operación, se reducen y controlan a un nivel aceptable.

**Supervisión de la seguridad operacional.** Función desempeñada por los Estados para garantizar que las personas y las organizaciones que llevan a cabo una actividad aeronáutica cumplan las leyes y reglamentos nacionales relacionados con la seguridad operacional.

**Vigilancia.** Actividades estatales mediante las cuales el Estado verifica, de manera preventiva, con inspecciones y auditorías, que los titulares de licencias, certificados, autorizaciones o aprobaciones en el ámbito de la aviación

sigan cumpliendo los requisitos y la función establecidos, al nivel de competencia y seguridad operacional que el Estado requiere<sup>11</sup>.

Una vez comprendidas las situaciones ante las cuales estaríamos en presencia de un accidente aéreo con desenlace fatal, similar al accidente de Germanwings, podemos también entender, que el riesgo en la seguridad operacional puede ser previsto junto con sus consecuencias, partiendo de un potencial peligro que el Estado tiene que atender como deber inderogable en el desempeño de sus funciones como supervisor, vigilante y garante de la seguridad operacional al momento de establecer y aplicar los protocolos de evaluación a un solicitante, cumpliendo con estrictos estándares y de la mano de personas tan experimentadas como calificadas para llevar a cabo dicha tarea; en este sentido, cabe señalar que a partir del 18-11-2010, se incluye en el MMAC, una recomendación vinculada con los principios básicos y mínimos de la gestión de la seguridad operacional que deben ser incluidos por los Estados en los programas de seguridad operacional y aplicados en los procesos de evaluación médica, a saber:

- a) análisis de rutina de los sucesos de incapacitación durante el vuelo y constataciones médicas durante los exámenes médicos para identificar los elementos de riesgo médico aumentado; y
- b) reevaluación continua del proceso de examen médico para concentrarse en los ámbitos de riesgo médico aumentado que se hayan identificado<sup>12</sup>.

Como se observa, la evaluación médica requerida podrá ser dividida en tres clases distintas, según la licencia a la que el solicitante y titular aplique, desde las licencias de piloto comercial, piloto privado, piloto planeador y hasta la necesaria para desempeñar funciones como controlador de tránsito aéreo, comprendiendo entre la primera y la última, una amplia gama de licencias existentes según la aeronave, pudiendo estar referidas al manejo de *“aviones, dirigibles, helicópteros y aeronave de despegue vertical”*<sup>13</sup>; encontrando dentro de los requisitos indispensables para todas las clases y habilitaciones, el cumplimiento de un examen médico psicofísico idéntico, proceso este que tiene como finalidad la consecución de una certificación de aptitud psicofísica, que garantice *“que el titular de una licencia reúne las condiciones psicofísicas”*<sup>14</sup> exigidas; en este orden de ideas, *“el propio solicitante de una evaluación médica, suministrará al médico examinador una declaración jurada de los datos médicos referentes a su historia personal, familiar y hereditaria”*<sup>15</sup>, bajo el entendido de que una declaración falsa que sea descubierta será remitida por el médico examinador a la

---

<sup>11</sup> OACI. 2011. Anexo 19 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, pp. 1-1, 1-3.

<sup>12</sup> OACI. 2012. Manual de medicina aeronáutica civil. Doc. 8984, p. I-1-9.

<sup>13</sup> OACI. 2011. Anexo 1 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, p. 6-1.

<sup>14</sup> OACI. 2012. Manual de medicina aeronáutica civil. Doc. 8984, p. I-1-5.

<sup>15</sup> OACI. 2011. Anexo 1 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, p. 6-2.

autoridad aeronáutica correspondiente a los fines de que se tomen las medidas apropiadas<sup>16</sup>.

Con relación a los requisitos psicofísicos, es clara la regulación al indicar que:

“El solicitante no tendrá historia clínica comprobada o diagnóstico clínico de:

- a. un trastorno mental orgánico;
  - b. un trastorno mental o del comportamiento debido al uso de sustancias psicoactivas; esto incluye el síndrome de dependencia inducida por la ingestión de bebidas alcohólicas u otras sustancias psicoactivas;
  - c. la esquizofrenia o un trastorno esquizotípico o delirante;
  - d. un trastorno del humor (afectivo);
  - e. un trastorno neurótico, relacionado con el estrés o somatoforme;
  - f. un síndrome del comportamiento relacionado con perturbaciones fisiológicas o factores físico;
  - g. un trastorno de la personalidad o del comportamiento adulto, particularmente si se manifiesta a través de actos repetidos.
  - h. el retardo mental;
  - i. un trastorno del desarrollo psicológico;
  - j. un trastorno del comportamiento o emocional, con aparición en la infancia o en la adolescencia; o
  - k. un trastorno mental que no se ha especificado de otra manera;
- que pueda impedirle ejercer con seguridad las atribuciones correspondientes a la licencia que solicita o ya posee<sup>17</sup>.

De inmediato y, entendiendo que muchas de las patologías señaladas anteriormente, suelen ser tratadas con medicamentos antidepresivos, nace como recomendación que aquellos solicitantes que pudiesen recibir tratamientos con estos medicamentos, deberían considerarse como no aptos, en virtud de que dichos fármacos son considerados como sustancias psicoactivas<sup>18</sup> y su consumo representa un riesgo para la seguridad operacional<sup>19</sup>, sin embargo, se deja a

---

<sup>16</sup> OACI. 2012. Manual de medicina aeronáutica civil. Doc. 8984, p. I-1-8.

<sup>17</sup> OACI. 2011. Anexo 1 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, pp. 6-5, 6-6.

<sup>18</sup> Definidas en el Manual de medicina aeronáutica civil como: “*El alcohol, los opiáceos, los cannabinoides, los sedantes e hipnóticos, la cocaína, entre otros psicoestimulantes, los alucinógenos y los disolventes volátiles, con exclusión del tabaco y la cocaína*”.

<sup>19</sup> OACI. 2012. Manual de medicina aeronáutica civil. Doc. 8984, p. I-1-14.

juicio del facultativo la posibilidad de flexibilizar la recomendación, si del estudio del caso específico pudiese catalogarse como improbable que el estado de salud mental del solicitante pudiese influir en el ejercicio seguro de sus funciones<sup>20</sup>, anotándose cualquier limitación o limitaciones especiales<sup>21</sup>, salvaguardando y respetando en todo momento la confidencialidad que reviste el acto médico, pudiendo sólo ser relajada cuando existan consideraciones operacionales que la justifiquen por las cuales deba informarse a la autoridad otorgadora de licencias<sup>22</sup>; estas ideas nos ayudan a vislumbrar los motivos por los cuales, por ejemplo, en el caso del copiloto Lubitz, no existió oposición inicial de parte del médico examinador para iniciar su entrenamiento y con posterioridad, recibir la licencia y habilitación correspondiente aún y cuando existiesen ciertas restricciones debido a su estado de salud mental, debiendo considerarse *a priori* como no apto, tanto por padecer una de las modalidades del trastorno del humor (depresión), siendo el mismo recurrente durante el transcurso del tiempo, así como por la ingesta de antidepresivos, sin embargo, las regulaciones, normativas, recomendaciones y flexibilizaciones según sea el caso, conforman el marco general de las legislaciones internas de los distintos países que suscribieron y ratificaron el Convenio de Chicago.

Ahora bien, siguiendo con el desarrollo de los aspectos relativos a la aptitud psicofísica, el MMAC tiene por objetivo, proporcionar textos de orientación y conceptos que permitan lograr una mejor valoración de aquellos síntomas o signos que pudiesen observarse con frecuencia en los reconocimientos médicos para el otorgamiento de licencias<sup>23</sup>, existiendo dos principios esenciales para la apreciación de la aptitud del solicitante o titular para desempeñar funciones aeronáuticas, a saber:

- a) El solicitante deberá estar física y mentalmente capacitado para desempeñar funciones correspondientes a la licencia o habilitación que solicita o tiene.
- b) No deben existir deficiencias psicofísicas que puedan hacer que el solicitante se llegue a ver incapacitado mientras desempeña sus funciones<sup>24</sup>.

A su vez, el reconocimiento médico consiste básicamente en la comprobación del estado de salud físico y psicológico del solicitante o titular, dirigido a establecer que el mismo no padezca trastorno alguno que pueda disminuir su aptitud psicofísica durante el plazo de validez del certificado de evaluación

---

<sup>20</sup> OACI. 2011. Anexo 1 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, p. 6-6.

<sup>21</sup> OACI. 2012. Manual de medicina aeronáutica civil. Doc. 8984, p. I-1-11.

<sup>22</sup> Id., p. I-1-9.

<sup>23</sup> Id., p. I-2-1.

<sup>24</sup> Id.

médica<sup>25</sup>, siendo que con relación a la salud mental debe evaluarse “*toda patología mental que sufra o haya sufrido el solicitante para determinar el déficit funcional conexo*”<sup>26</sup>, la posibilidad de reincidencia de cualquier trastorno mental que pudiese representar una inhabilitación y el riesgo de uso o abuso de sustancias psicoactivas.

En cuanto a las condiciones mínimas requeridas para controlar una aeronave, establece la regulación que:

Para controlar una aeronave, los miembros de la tripulación de aeronave deben:

- a. conocer su propia posición en el espacio, lo cual requiere de percepción sensorial adecuada (buena visión, buena audición, equilibrio, propiocepción, etc.);
- b. evaluar las condiciones de vuelo y decidir el curso de acción más seguro para poder llevar su avión a destino, lo cual requiere la capacidad mental necesaria para obtener información, procesarla y tomar las decisiones pertinentes;
- c. la capacidad física y el deseo mental para ejecutar el procedimiento elegido.

No obstante, pese al énfasis que se hace en la necesidad de descartar patologías de tipo psicológico o psiquiátrico para lograr otorgar licencias a candidatos verdaderamente aptos y con ello contribuir al mantenimiento de la seguridad operacional, resulta verdaderamente alarmante que la evaluación establecida en los parámetros diseñados se limite a completar un formulario, a realizar alguna entrevista exploratoria efectuada por el médico examinador una vez al año y en la cual se le formularán preguntas cuyas respuestas son perfectamente manipulables por los solicitantes, quienes poseen una inteligencia suficiente para alterar maliciosamente los resultados, y a realizar una prueba psicotécnica que podría resultar igualmente insuficiente por escasa en la obtención de información.

Al respecto, el propio MMAC expone entre sus líneas la insuficiencia de la evaluación psicológica cuando señala que:

...la evaluación psicológica de los miembros de la tripulación de la aeronave no suele tener gran utilidad como herramientas de detección. No se ha demostrado que las pruebas de personalidad por sí solas sean herramientas fiables para predecir trastornos mentales ni evaluar con ningún tipo de certeza la idoneidad de un solicitante para la aviación<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Id., p. I-2-3.

<sup>26</sup> Id., p. III-9-2.

<sup>27</sup> Id., p. III-9-3.

Como se refirió anteriormente, queda evidenciado que la evaluación psicológica puede arrojar resultados dudosos y falsos positivos en el descarte o la detección de trastornos psicológicos, pero además, el hecho de que dicho examen se realice como mínimo una vez al año y como máximo dos veces al año en los casos de pilotos mayores de 40 años, según lo dispuesto en la legislación interna de cada Estado, representa que cualquier afección psicológica o psiquiátrica que pudiese padecer o desarrollar el solicitante, podría agravarse durante la vigencia del mismo poniendo en riesgo la seguridad operacional.

En contraposición a lo anterior y a la peligrosa flexibilidad otorgada al médico examinador, nace en estos últimos una obligación indeclinable de informar a las autoridades encargadas del otorgamiento de licencias acerca de aquellos aspirantes que no logren cumplir satisfactoriamente con el examen exigido para cada uno de los requisitos, sin embargo, la decisión final corresponderá a la autoridad competente quien deberá velar en todo momento por la seguridad operacional del vuelo<sup>28</sup>; en cualquier caso, queda claro que la diferencia entre considerar a un solicitante apto de uno que no lo esté, pareciera que dependerá más de la experiencia, de la pericia, del criterio y de la rigidez del profesional evaluador, que de las herramientas que son de obligatoria aplicación en los exámenes de aptitud psicofísica, razón por la cual encontramos en esto un peligroso vacío que no ha sido atendido con la importancia que el caso amerita.

Asimismo, encontramos numerosos trastornos de naturaleza psicológica o psiquiátrica que pudiesen poner en riesgo la seguridad operacional en vuelo, representando un riesgo para quien lo padece, como para los terceros que podrían verse inmersos en las decisiones del piloto producto de un juicio nublado; es por ello que en el presente trabajo abordaremos brevemente los trastornos del estado de ánimo, entendiendo que fue éste el padecimiento del caso que se escogió como referencia para la presente investigación; en este sentido, el DSM-IV o trastorno depresivo mayor, se entiende como:

...trastornos comunes en los que se observa estado de ánimo depresivo, reducción de la energía, falta de concentración y memoria, pérdida de interés en el entorno, actividad mental lenta, dificultad para tomar decisiones, alteración del apetito y el sueño, sentimientos de culpabilidad y baja autoestima<sup>29</sup>.

El suicidio pareciera ser la consecuencia más común en las personas que padecen este tipo de trastorno de la personalidad, estimándose que la estadística de suicidio durante el desarrollo de un cuadro depresivo es del 20% en el decurso de un episodio de este trastorno, cuyos síntomas pudiesen persistir

---

<sup>28</sup> Id., p. I-2-11.

<sup>29</sup> Id., p. III-9-3.

durante varios meses y agravarse considerablemente si no se aplica el tratamiento adecuado; además de esto, dicha afección pudiese resultar considerablemente peligrosa porque las personas que la padecen pudiesen sentirse bien durante algunos momentos con posteriores recaídas y con tendencia al consumo de alcohol o drogas para adormecer los síntomas característicos<sup>30</sup>.

Es igualmente importante señalar que, el trastorno del estado de ánimo tiene una probabilidad de reincidencia en el tiempo bastante elevada, especialmente durante los primeros dos años con un porcentaje elevado del 50% de probabilidades, razón por la cual con síntomas o con la ausencia de los mismos, los aspirantes deben considerarse como no aptos para volar, ya que pese a la aparición de síntomas levisimos, la falta de concentración y de la agilidad cognoscitiva se encuentran presentes durante el tiempo de duración del episodio depresivo, logrando con ello que la persona no pueda responder de manera acorde y prudente durante situaciones de emergencia<sup>31</sup>; en tal sentido, es necesario mantener a la persona bajo un estricto control médico para recibir el tratamiento apropiado a través del uso de sustancias psicoactivas recetadas para mejorar los síntomas junto con psicoterapia, no pudiendo ser reincorporado en el ejercicio de sus funciones hasta la recuperación exitosa, la obtención del alta médica y el paso del tiempo sin hacer usos de los fármacos indicados, volviendo a requerir una evaluación del médico examinador para ser reincorporado como operador de la aeronave, con las limitaciones o restricciones requeridas para el caso en concreto.

Aunado a lo anterior, también deberá tomarse en cuenta la probabilidad de que un solicitante o titular de una licencia, pueda padecer de un episodio de incapacidad, definida como *“toda situación o estado fisiológico o psicológico que afecta el desempeño”*<sup>32</sup>, tomando también en cuenta aquellos efectos leves que pudiesen ser producto de esa incapacidad tales como *“las mermas de la atención, una preocupación mental que puede hacer que el sujeto no aprecie factores de significación, menor velocidad de reacción y errores de juicio”*<sup>33</sup>; ante ello, diversos Estados partes, han implementado la regla del 1% que según los cálculos *“únicamente una de cada mil incapacitaciones tendría por desenlace un accidente fatal porque el otro piloto sería capaz de tomar el mando de la aeronave en los restantes 999 casos”*<sup>34</sup>, recordando que para que sea susceptible de aplicarse deben estar al menos dos pilotos en la cabina durante el vuelo.

---

<sup>30</sup> Id., p. III-9-3.

<sup>31</sup> Id., pp. III-9-3, III-9-4.

<sup>32</sup> Id., p. I-3-1.

<sup>33</sup> Id.

<sup>34</sup> Id.

Pese a dichos cálculos, el accidente aéreo provocado por Lubitz, demostró que la regla del 1% podría ser de utilidad cuando la incapacidad sea provocada como consecuencia de un padecimiento de tipo físico, por ejemplo, un posible ataque cardiovascular, pero no cuando existe un trastorno psicológico o psiquiátrico, cuyos riesgos son mayores y de consecuencias impredecibles en muchos casos, tal como se reflejó en el informe final del accidente de Germanwings en el que se dispuso lo siguiente:

...la incapacitación mental no debe ser tratada del mismo modo que la incapacitación física, puesto que los riesgos generados no se pueden subsanar de igual modo según el principio de operación con dos pilotos. Por ello, el objetivo de riesgo aceptable por la no detección de un trastorno mental que pudiera conducir a un intento voluntario de poner el avión en una situación de peligro debería ser más estricto que el objetivo generalmente aceptado para los riesgos de incapacidad física clásica. Siguiendo la metodología de cálculo desarrollada en el Manual de Medicina Aeronáutica Civil de ICAO (Doc. 8984) y descrita en el párrafo 1.17.2, el objetivo cuantitativo debería ser inferior en al menos dos órdenes de magnitud, es decir, un 0,01%<sup>35</sup>.

Debemos destacar, que el MMAC, ofrece algunas orientaciones con relación al uso de medicamentos antidepresivos y el tratamiento requerido para con los solicitantes de una licencia, en este sentido, realiza una revisión de los antecedentes históricos sobre los pilotos y el uso de este tipo de fármacos, formulándose una interesante paradoja entre establecer rigurosamente como normativa la descalificación inmediata de un aspirante que use antidepresivos en contraposición con las declaraciones falsas y el miedo a las represalias de parte de los pilotos que terminarían optando por no seguir con el tratamiento o continuarlo pero sin avisar de ello a las autoridades aeronáuticas<sup>36</sup>, incrementándose potencialmente el riesgo de la ocurrencia de un accidente aéreo, bien por los síntomas inherentes al padecimiento de una enfermedad de salud mental, como el trastorno depresivo mayor o bien por los síntomas secundarios provocados por el consumo de los fármacos indicados por un médico privado para el tratamiento de la afección.

En este sentido, se establecen algunos requisitos que deberían tomar los Estados como pautas necesarias para la certificación de pilotos que tomen medicamentos de esta naturaleza, puntualizándose lo siguiente:

- a) El solicitante debe estar bajo tratamiento con un médico con experiencia en depresión;
- b) El solicitante debe:

---

<sup>35</sup> Oficina de Investigación y Análisis para la Seguridad de la Aviación Civil, cit., p. 97.

<sup>36</sup> OACI. 2012. Manual de medicina aeronáutica civil. Doc. 8984, p. III-9-14.



1. encontrarse estable con una dosis determinada y apropiada de medicamento durante cuatro semanas, como mínimo, antes de regresar al servicio y demostrar que:
  - i. los efectos secundarios son mínimos y aceptables;
  - ii. no manifiesta interacción con otras medicaciones ni reacciones alérgicas;
2. estar sometido a exámenes clínicos periódicos por el profesional médico, que presenta informes de los avances al departamento médico de la autoridad otorgadora de licencias. El solicitante puede estar recibiendo tratamiento simultáneo (por ejemplo, psicoterapia);
3. no presentar ninguna otra comorbilidad psiquiátrica significativa;
4. no necesitar ningún otro medicamento psicoactivo;
- c) mostrar que los síntomas de depresión están bien controlados, sin signos de retraso psicomotor;
- d) no tener ideas suicidas ni intención de suicidio;
- e) no tener antecedentes de síntomas psicóticos
- f) no mostrar signos de activación (por ejemplo, irritabilidad o ira);
- g) tener un patrón de sueño normal;
- h) tener resultados los factores desencadenantes de la depresión<sup>37</sup>.

Finalmente es importante destacar que, no todos los todos los trastornos de la personalidad representan un riesgo para la seguridad operacional de la misma manera, así como no todos los medicamentos recetados para tratarlas afectan al ser humano de igual forma, ni necesariamente generan efectos secundarios similares, motivo por el cual, se hace necesario efectuar un estudio profundo que permita realizar modificaciones para su detección, control y posterior verificación, cuando el solicitante aún se encuentre bajo tratamiento farmacológico, lo cual seguirá planteando retos *“para los especialistas en medicina aeronáutica, que deberán encontrar un equilibrio entre la protección de la seguridad operacional de vuelo y la promoción de una cultura de notificación que aliente a los solicitantes a admitir sus problemas médicos”*<sup>38</sup>.

## II. REGULACIONES AERONÁUTICAS EN VENEZUELA

La Ley de Aeronáutica Civil<sup>39</sup>, constituye el instrumento legislativo macro en donde se regulan de manera abierta los principios rectores de la actividad aeronáutica, con indicación a la administración de la aeronáutica civil, al

---

<sup>37</sup> Id., p. III-9-17.

<sup>38</sup> Id., p. III-14-12.

<sup>39</sup> Gaceta Oficial N° 39.140, 17-03-2009.

personal aeronáutico, a la infraestructura aeronáutica, entre otro, siguiendo como principio rector el Principio de la Uniformidad de la Legislación Aero-náutica, el cual se desarrolla en el artículo 5 en los términos siguientes:

Artículo 5. La legislación aeronáutica civil venezolana se orientará a la adecuación y al cumplimiento de las normas y métodos recomendados, emanados de la Organización de Aviación Civil Internacional y otros organismos internacionales especializados, para alcanzar la uniformidad con la normativa aeronáutica internacional, a fin de promover el desarrollo de la aeronáutica civil de manera segura, ordenada y eficiente.

En este sentido, y atendiendo a los aspectos desarrollados *supra*, así como a la investigación previamente efectuada, podemos concluir afirmando que el Estado venezolano cumple a cabalidad con las regulaciones internacionales en relación al otorgamiento de licencias y a la certificación médica requerida para ello, teniendo un amplio desarrollo en la Regulación Aeronáutica Venezolana (RAV) números 60 y 67 respectivamente, en los cuales se prevé la situación jurídica actual en Venezuela sobre los requisitos de certificación de la aptitud psicofísica en el área de la salud mental.

En el cuerpo de la referida normativa, se indica que todo ciudadano que sea considerado como personal aeronáutico por la naturaleza de la actividad que desarrolla y su vinculación con los distintos aspectos que integran la actividad aeronáutica, deberá contar con las certificaciones y licencias expedidas por la autoridad, conforme se desprende de la lectura de sus artículos 39 y 40.

De ese mandato, surge la necesidad de regular el otorgamiento de licencias al personal aeronáutico, lo cual se logra a través de la publicación de la RAV N° 60, siendo designado como órgano competente al área de trabajo de licencias aeronáuticas del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), organismo este que podrá *“otorgar, expedir, renovar, convalidar, revalidar, asentar las habilitaciones correspondientes a las licencias”*<sup>40</sup>; entendiéndose en consecuencia que la licencia junto con el certificado médico vigente en los términos planteados en la RAV N° 67, constituyen requisitos fundamentales de obligatorio cumplimiento para poder ejercer funciones como personal aeronáutico, de conformidad a las múltiples licencias existentes, con indicación de las restricciones o limitaciones que pudiesen derivarse del incumplimiento de uno de los requisitos psicofísicos; siendo necesario señalar, que las licencias y las habilitaciones tendrán una *“vigencia de un (01) año a partir de su otorgamiento o renovación, excepto las licencias de pilotos de RPA”*<sup>41</sup> *“las cuales tendrán una vigencia de 3 años a partir de su otorgamiento o renovación”*.

---

<sup>40</sup> Gaceta Oficial N° 6.462 Extraordinario, 01-07-2019.

<sup>41</sup> Aeronaves piloteadas a distancia.

Por último y con relación a los aspectos generales en el otorgamiento de licencias al personal aeronáutico en Venezuela, es oportuno destacar aquellos supuestos en donde opera la suspensión de licencias y habilitaciones, en tal sentido:

- (a) La Autoridad Aeronáutica podrá revocar, suspender o condicionar las licencias otorgadas, previa comprobación de que el titular de la respectiva licencia o habilitación no reúne los requisitos y condiciones exigidos para ejercer las atribuciones que le fueron otorgadas.
- (b) El titular de una licencia prevista en esta regulación no ejercerá las atribuciones que su licencia y las habilitaciones le confieren, mientras se encuentre bajo los efectos de cualquier sustancia psicoactiva que pueda impedirle que ejerza dichas atribuciones en forma segura y apropiada.

Ahora bien, en aras de complementar el marco regulatorio nacional, debemos observar de manera global las regulaciones pertinentes y vinculadas al otorgamiento del certificado médico aeronáutico<sup>42</sup>, el cual iniciará con un procedimiento de evaluación a cargo de la sección de medicina aeronáutica representada por el área de trabajo de medicina aeronáutica del INAC, y podrá concluir de tres maneras diferentes para los solicitantes de las diversas licencias según se cumplan de manera íntegra los requisitos psicofísicos (apto), exista la ausencia de requisitos indispensables sin los cuales la seguridad operacional se podría ver afectado (no apto) o según *“exista una decisión médica o pendiente”* (apto temporal, con o sin observaciones/restricciones, no apto definitivo, proceso médico de eventual declaración de evaluación médica especial o proceso médico de eventual dispensa médica).

En la lectura del cuerpo normativo dispuesto en la RAV N° 67, podrá apreciarse una estrecha relación con lo establecido en las regulaciones internacionales y la referencia constante al MMAC, en cuanto a los requisitos exigidos para aprobar el examen psicofísico, a la prohibición impuesta al solicitante con relación a realizar declaraciones falsas a la autoridad aeronáutica en cuanto a su estado de salud, antecedentes clínicos y/o historia personal y familiar, a la imposibilidad de ejercer las atribuciones conferidas en la licencia correspondiente, cuando el solicitante tenga conocimiento de la disminución de su estado psicofísico, así como a la subsecuente obligación de notificar a la autoridad competente, a la flexibilidad en el cumplimiento de las normas médicas cuando existan fundados motivos para confiar en que la ausencia de un requisito determinado no representará riesgo alguno para la seguridad en el vuelo o con relación al reintegro del personal aeronáutico en cumplimiento de funciones críticas, cuando haya cesado el tratamiento con éxito de aquellos solicitantes que padecieran enfermedades asociadas a la salud mental, entre otros, que

---

<sup>42</sup> Gaceta Oficial N° 6.279 Extraordinario, 23-12-2019.

hacen que esta regulación tenga éxito en el cumplimiento del principio de uniformidad.

Ahora bien, entre los elementos característicos propios de esta regulación y adaptados al contexto venezolano, podemos observar de manera detallada, el tiempo de validez para los certificados médicos, en tal sentido dispone la norma que (i) los certificados médicos de clase 1 tendrán una validez de 12 meses en solicitantes menores de 40 años, mientras que para los mayores tendrán una validez de 6 meses; (ii) los certificados médicos de clase 2 y clase 3 tendrán una validez de 24 meses, reduciéndose a la mitad para solicitantes que hayan cumplido los 40 años y hasta los 60 años, el cual requerirá de evaluaciones médicas cada 6 meses y (iii) los certificados médicos de clase 4 podrán tener validez de 36 meses, con las reducciones señaladas para los certificados de clase 2 y clase 3, según el solicitante tenga más de 40 años y menos de 60 años o de 60 años en adelante.

De igual manera, se logran identificar elementos interesantes que parecieran ajustarse a las recomendaciones indicadas en el informe final de BEA, con ocasión al accidente de Germanwings acaecido en el año 2015; tales regulaciones, están referidas a la imposibilidad de solicitar una dispensa médica por la ausencia del requisito psicofísico referido a la salud mental de los aspirantes, requiriendo la normalización o desaparición del cuadro clínico que lo afecta; asimismo y con relación a la obligación de notificación, aparecen nuevos actores que tienen el deber de avisar a la autoridad aeronáutica cuando conozcan que el solicitante se encuentra en el supuesto de *“incumplimiento de uno o más requisitos psicofísicos o cualquier tratamiento médico prescrito o no prescrito, que pudiera impedirle ejercer en condiciones de seguridad”*, por ejemplo, en este sentido la norma impone una responsabilidad a *“el médico tratante y a cualquier otro profesional de la salud, cuando tenga conocimiento que su paciente es personal aeronáutico”* así como al empleador y al servicio médico de éste, en los supuestos de incumplimiento o disminución de la aptitud psicofísica, relativizando con ello la confidencialidad del secreto profesional en satisfacción de un interés público dirigido a garantizar la seguridad operacional, comprendiendo que la notificación oportuna de parte de personas externas podría ser un factor clave en la prevención de accidentes aéreos por actuaciones humanas, cuando el aspirante o solicitante no lo haga de manera voluntaria.

En consonancia con lo anterior, considero importante destacar que dentro de nuestra legislación se contemplan tres tipos de certificaciones aeronáuticas, a saber: la certificación inicial para los postulantes que optan por primera vez, la periódica solicitada por aquellos solicitantes que deseen renovar el certificado médico y la extraordinaria, cuando por ejemplo, ocurra algún supuesto de incapacidad repentina que *“pueda aponer en peligro la seguridad operacional o*

*la integridad del personal aeronáutico*”, entendiendo que para cada uno se realizará una evaluación psiquiátrica básica y una evaluación psicológica junto con un test psicotécnico, sin embargo, ninguna de estas certificaciones médicas incluye una evaluación de rutina, por ejemplo, trimestral que permita detectar y tratar oportunamente la aparición o desarrollo de una enfermedad de tipo psiquiátrico o psicológico, visto que según la normativa existente, la siguiente evaluación será efectuada al vencimiento del certificado médico, el cual se producirá después de haber transcurrido 12 meses en personal aeronáutico menor de 40 años, y con mayor tendencia a presentar alguna enfermedad de salud mental pudiese afectar la seguridad operacional.

Se puede igualmente observar, que en el propósito y espíritu de la norma, existe una marcada tendencia a la flexibilización y a la no discriminación por parte de las autoridades aeronáuticas, en aquellos casos de solicitantes con *“rasgos de personalidad cuando no están patológicamente exacerbados y no conforman o configuran síndromes clínicos tipificados”*, dejando a criterio de las aerolíneas la posibilidad de rechazar discrecionalmente a un candidato, cuando se detecten dichos rasgos en las pruebas efectuadas al momento de la selección del personal, sin embargo, este tipo de candidatos podría convertirse en *“personal de alto riesgo para la seguridad operacional”*, entendiendo con ella, que si bien obtiene el certificado médico y mantiene en el transcurso del tiempo su aptitud psicofísica, pudiese ser susceptible frente a detonantes específicos a desarrollar el trastorno a plenitud, razón por la cual es imprescindible el seguimiento preventivo, a criterio del médico examinador.

Por último, es interesante observar cómo esta regulación publicada a 1 año y 8 meses del accidente del Germanwings, produce en la mente de quien la estudia, la sensación de que se le ha sido otorgado un nuevo valor a la salud mental, inclusive en el orden de su redacción así como en su contenido, sin embargo, cuando se analiza exhaustivamente su aplicación práctica, se puede concluir que la misma sigue siendo insuficiente en el propósito de prevenir riesgos adicionales a la seguridad operacional del vuelo con la detección temprana y tratamiento oportuno de enfermedades que afectan la salud mental, ello por motivos similares al marco macro de referencia en el que se fundamenta.

## CONCLUSIONES

Una vez analizado el marco regulatorio internacional y las normas nacionales de manera global, se puede concluir que pese al número de accidentes aéreos con origen en factores humanos, bien porque el piloto o el copiloto padecieran de alguna enfermedad psiquiátrica o psicológica que los llevara a tomar decisiones impulsivas que pudiese terminar en el derribo intencional,

voluntario y programado de la aeronave junto con los demás tripulantes de cabina y pasajeros, en su mayoría con desenlaces fatales y pérdidas importantes de vidas humanas o bien porque los mismos se vieran disminuidos en sus aptitudes mentales durante el vuelo por el uso o abuso de alguna sustancia psicoactiva prescrita por el médico tratante o no, todavía son numerosas las fallencias regulatorias que existen tanto en los convenios internacionales como en sus anexos así como en las legislaciones internas de los diferentes países.

Estos vacíos teóricos y prácticos existentes, se ven reforzados por el otorgamiento de una peligrosa, cuestionada y subjetiva flexibilidad en cabeza del médico examinador que no será susceptible de lograr una relación profunda, de seguimiento preventivo y control regular con el solicitante en virtud de la distancia en cuanto al tiempo de las evaluaciones médicas, así como a la aplicación de herramientas psicológicas insuficientes, lo que podría propiciar las condiciones ideales para la generación de un diagnóstico incorrecto con base en la interpretación de resultados inconclusos provenientes de las pruebas, o alterados maliciosamente por el aspirante para lograr con éxito la obtención de la certificación médica aeronáutica y el subsecuente ejercicio de las funciones y atribuciones que le otorgará la licencia, suponiendo así, un incremento potencial de riesgo al no poder prevenir la posible conducta que desarrollará el piloto o copiloto en el tránsito de una enfermedad de salud mental, sea la misma permanente o transitoria y su impacto certero en la seguridad operacional.

En este orden de ideas queda claro que, generar normas más rigurosas que excluyan de la actividad aeronáutica a personas que padezcan alguna enfermedad de tipo mental leve o grave, convertiría a dichas normas en discriminatorias, pudiéndose considerar como no aptos a aquellos aspirantes o solicitantes que si bien poseen una afección de tipo psicológico o psiquiátrico, no representan un peligro real para la seguridad operacional; asimismo, regulaciones estrictas o no flexibles, constituirían en sí mismas un peligro importante para la seguridad operacional debido a que fomentarían el silencio del personal aeronáutico que padezca de estas afecciones y que por temor a perder la licencia o ser excluidos del servicio, ocultasen su condición y se mantuviesen en el ejercicio de sus funciones o se negasen a recibir el tratamiento prescrito por el facultativo.

Es necesario destacar, que las medidas correctivas deben enfocarse a instaurar un sistema de evaluación psicológica y psiquiátrica con controles y evaluaciones mensuales, bimensuales o trimestrales para la detección y tratamiento oportuno de cualquier trastorno que pudiese sufrir el solicitante o el titular de la licencia, en cabeza del Estado quién es el responsable natural de establecer todas las medidas necesarias para supervisar, vigilar y garantizar todos aquellos aspectos vinculados a la seguridad operacional; de igual forma

sería importante que las academias de entrenamiento y las aerolíneas, trabajasen coordinadamente con las autoridades aeronáuticas para la evaluación de los aspirantes, solicitantes y titulares de las licencias, así como para el fomento de políticas dirigidas a normalizar los temas relativos a la salud mental como una situación inherente al ser humano y que puede ser tratada de manera oportuna y eficaz, con mejores herramientas para su detección de la mano de profesionales experimentados.

Aunado a lo anterior, consideramos necesario acometer acciones tendientes a corregir errores que en el pasado facilitaron la realización de hechos trágicos asociados incapacidades tanto psicológicas como psiquiátricas del piloto o del copiloto, tales como brindar la posibilidad de que el piloto o el copiloto pudiesen estar solos en cabina; en este sentido, algunos países han diseñado sistemas que obligan a permanecer a dos personas en la cabina durante todo el vuelo, siendo una de ellas un piloto altamente calificado.

Desde la perspectiva económica, resultaría útil que el Estado, así como las compañías de transporte aéreo diseñen medidas dirigidas a lograr la atenuación de los riesgos socioeconómicos con ocasión a la pérdida de la licencia de los pilotos por causas médicas<sup>43</sup>, lo cual resultaría beneficioso, debido a la mitigación del temor del personal aeronáutico al momento de tratar sus afecciones de tipo psicológico.

Por último, entendiendo que la salud mental de una persona es dependiente de una serie de factores culturales, históricos, familiares, genéticos y externos entre otros, resulta dificultoso garantizar que la misma no sufrirá variaciones a lo largo de su vida, razón por la cual estigmatizar los aspectos relativos a los padecimientos psicológicos o psiquiátricos y el correspondiente tratamiento resulta contraproducente; de igual manera, es importante destacar que el uso de fármacos antidepresivos, es una realidad presente en los grupos etarios menores de 40 años, por lo que con lo que respecta al personal aeronáutico y la garantía de la seguridad operacional en vuelo, esta temática requiere de investigación y desarrollo extenso a los fines de detectar los medicamentos apropiados y compatibles para operar una aeronave así como el establecimiento de las condiciones mínimas y estrictas para declarar a un piloto como apto para volar mientras se encuentre en tratamiento.

---

<sup>43</sup> Oficina de Investigación y Análisis para la Seguridad de la Aviación Civil, cit., p. 111.

# UN ÓRGANO COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA COLECTIVA DEL ESPACIO AÉREO AMERICANO

Diana Andrea Díaz Palacios\* | pp. 95-112

**RESUMEN:** Este documento presenta un análisis sobre la necesidad de la creación de un organismo multinacional con capacidades de realizar operaciones y misiones relacionadas con la detección y el monitoreo detrás de transporte de sustancias ilícitas, crimen organizado, trata de personas, y otros que aprovechan el espacio aéreo americano, tomando en consideración que las amenazas a la seguridad y defensa del espacio aéreo no respetan fronteras nacionales y a eso se le suma las limitaciones de muchos países de América como la falta de capacitación, y la disponibilidad de medios adecuados para detectar de forma efectiva la presencia de tráficos aéreos no identificados, así como su neutralización en aire y tierra, por esta razón durante los últimos años se ha incrementado la presencia del narcotráfico constituyéndose en una amenaza a la seguridad, no solamente del Estado ecuatoriano sino de los Estados vecinos.

**PALABRAS CLAVE:** Defensa – Espacio aéreo – Seguridad.

**SUMARIO:** Introducción. I. Situación actual del Ecuador. II. La interdicción en el espacio ecuatoriano. III. Derecho aéreo internacional público. IV. Componentes de la Defensa Aérea y sus limitaciones. V. Análisis de la creación de un órgano común de seguridad y defensa colectiva del espacio aéreo americano. Conclusión. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

Los países de América ya no pueden confiar en las soluciones puramente nacionales para situaciones de emergencia a gran escala, en particular dada la naturaleza asimétrica de las amenazas actuales, el entorno de seguridad imprevisible y la creciente preocupación de los Estados por las amenazas aéreas.

Si bien existen zonas en las que las aeronaves civiles deben identificarse y pueden estar sujetas al control del tráfico aéreo, han surgido las Zonas de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ), como la que desde el 23-11-2013, ha establecido la República Popular China, con la que puede pedir a toda aeronave que se aproxime a su espacio aéreo que se identifique sin restringir su paso, bajo la condición de una respuesta militar en caso de considerarse como intrusa.

---

\* Abogada y Magister en Derecho Penal y Procesal Penal (Universidad Central del Ecuador).



A medida que el derecho aéreo internacional público evolucionó como una *lex specialis*, ha contribuido con muchas de las inquietudes jurisdiccionales y de seguridad expresadas por los Estados al relacionar el Estado y el derecho del espacio aéreo con el Estado y la ley del territorio debajo de él, sin embargo como el profesor Michael Milde indica “*The vast body of international air law deals exclusively with civil aircraft and their operations... and] [t]he status of military aircraft is not clearly determined by positive rules of international law*” (MILDE: 2008), con lo que se deja claro que el derecho aéreo internacional se ocupa exclusivamente de las aeronaves civiles y sus operaciones dejando sin regulación internacional las aeronaves militares, herramientas y símbolos de su poder militar que deben hacerse efectivos durante la interdicción de tráficos aéreos no identificados.

Las reglas que regulan la aviación civil, no han tomado en cuenta a las aeronaves estatales y más que nada no se ha puesto en análisis profundo la seguridad del espacio aéreo americano ante las posibles amenazas, para ayudar a proteger de intrusos no deseados y para advertir de posibles ataques.

Las emergencias no respetan las fronteras nacionales, durante los últimos años han acrecentado su presencia coadyuvando con el transporte de sustancias ilícitas, crimen organizado, trata de personas, y otros que aprovechan el espacio aéreo americano, para seguir delinquiendo, constituyéndose en una amenaza a la seguridad, no solamente del Estado ecuatoriano sino de los Estados vecinos.

A esto hay que considerar las limitaciones de muchos países de América como la falta de capacitación, y la disponibilidad de medios adecuados para detectar de forma efectiva la presencia de tráficos aéreos no identificados, así como su neutralización en aire y tierra.

Actualmente en el Ecuador se encuentra el Avión Orión P-3 de los Estados Unidos, que bajo un marco de colaboración con el Estado ecuatoriano realiza acciones de control en el marco de la lucha contra el narcotráfico en espacios acuáticos. ¿Por qué no pensar que esta cooperación se podría fortalecer y enfocar a las tres Américas?

Es importante contar con un sistema de defensa aérea con capacidades de vigilancia, y reacción que nos permitan en un momento oportuno, una defensa aérea sincronizada con los países vecinos, una capacitación adecuada y una normativa legal que permita realizar el uso progresivo de fuerza en el aire, bajo un contexto de operaciones militares no tradicionales como la interdicción en la lucha contra el narcotráfico, y otras amenazas asimétricas, tema de gran relevancia a desarrollar.

Si bien los países de América tenemos un Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas cuyas siglas son (SICOFAA), el objetivo de

esta es “*promover el intercambio de experiencias, conocimientos y formación que permita el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas aéreas y sus equivalentes, además de brindar apoyo a los requerimientos de los miembros*” (SICOFAA: 2021), el cual es limitado, ya que la cooperación y apoyo logístico entre naciones no es suficiente para solucionar los conflictos que estamos viviendo en América por lo que se podría pensar en considerar su fortalecimiento definiendo una estrategia para realizar operaciones y misiones relacionadas con la detección y el monitoreo detrás de las amenazas asimétricas que aprovechan el espacio aéreo americano y que marcan la necesidad de dar un enfoque político, civil y militar integral para la gestión eficaz de la custodia del espacio aéreo americano.

O a su vez se hace imprescindible la creación de un organismo que maneje criterios estratégicos que den un enfoque amplio de la seguridad, donde se reconozca que las grandes emergencias civiles pueden constituir una amenaza para la seguridad y la estabilidad, un organismo multinacional con capacidades de realizar operaciones y misiones combinadas (entre Estados) con misión, recursos y medios propios.

## I. SITUACIÓN ACTUAL DEL ECUADOR

Actualmente en el entorno geopolítico y geoestratégico, se necesitan nuevas consideraciones sobre la seguridad del espacio aéreo, un régimen de seguridad implica la cooperación de varias instituciones a nivel interno de un Estado, así como la cooperación entre Estados para la construcción de un amplio régimen de seguridad del espacio aéreo en América.

Las dinámicas de seguridad observadas en la región indican la inexistencia de posibles conflictos armados interestatales, sin embargo como dice Wagner (2010):

Lo que podemos constatar es que aunque en América del Sur predomina una situación de no-violencia interestatal, sobrevuela la región un conjunto de amenazas no-estatales y transnacionales características de los nuevos Estados de Seguridad Internacional. Elementos como el narcotráfico, el crimen organizado transnacional la estabilidad política (Venezuela) y secesión (Bolivia) son problemas que generan externalidades negativas para toda la región. No pudiendo ser resueltas de forma unilateral, las nuevas amenazas proporcionan el contexto para la cooperación en seguridad, entendiéndolas como un bien público regional. Siendo así, cabe analizar el curso histórico-político por el que ha pasado la región en el cambio de un patrón de seguridad característico de “formación de conflicto” a un “régimen de seguridad”, predominando, en el segundo caso, la dimensión de amistad. (Teixeira, A. W. M.: 2010, p. 47).

Con esto se visualiza que se han generado enemigos cuyas respuestas generan conflictos asimétricos, así en palabras de Iglesias (2019, p. 1) se puede definir el concepto de Guerras Asimétricas como:

...casos de conflictos intraestatales o subnacionales donde los actores tienen claros intereses políticos y no, donde el fin es económico y la política es usada como un medio. Estos enfrentamientos tienen un crecimiento sostenido, no solo en los indicadores de cada caso particular, sino con la aparición de nuevos escenarios, principalmente en América Latina.

Como un conflicto intraestatal se encuentra la Guerra contra el Narcotráfico la cual es combatida contra actores no-estatales, como son los carteles. Este fenómeno se ha extendido más allá de las fronteras del Estado ecuatoriano, los cuales tienen manifestaciones similares relativamente a las mismas tácticas y técnicas con mutaciones cualitativas y cuantitativas en el equipo, la estructura y los principios de acción de los diferentes carteles con impacto directo e indirecto en todos los entornos de conflicto, terrestre, aéreo, marítimo, o informativo.

Durante el último año según información de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, se han detectado tráfico no identificados en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Galápagos, Zona Económica Exclusiva, El Oro, Sucumbíos y Santa Elena. Así, podemos darnos cuenta que actualmente la incidencia de tráfico no identificados en espacio aéreo nacional si bien ha disminuido, aun existe vulnerabilidad del espacio aéreo ecuatoriano que requiere un análisis del sistema de la Defensa Aérea y su respectivo soporte operativo y logístico, así como la situación del aprovechamiento eficiente de los medios que se tiene y del escenario imperante de fortalecer las capacidades de vigilancia, armas, mando y control, de forma combinada entre Estados.

A esto hay que sumarle que debe *operacionalizarse* jurídicamente mediante normativa legal la interdicción de tráfico aéreo no identificados en el espacio aéreo ecuatoriano, para que esta no se quede en una fase uno de uso de la fuerza o en un simple seguimiento de la aeronave no identificada.

## II. LA INTERDICCIÓN EN EL ESPACIO ECUATORIANO

Garantizar la seguridad y defensa del espacio aéreo nacional, es una responsabilidad de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE), que la hace efectiva a través del Sistema de Defensa Aérea, como dice Gallegos (2021, p. 26):

...ejecutando la vigilancia del espacio aéreo, mediante la detección de tráfico que operan dentro del área de cobertura de los radares militares y de la aviación civil, cuya señal integrada en los centros de mando y control permite ejecutar los procedimientos de identificación para contar con el Cuadro Aéreo Identificado Integrado Nacional (CAIIN).

Este sistema de defensa aérea detecta aquellos tráficos cuya procedencia, destino o plan de vuelo son desconocidos, tanto por las dependencias de tránsito aéreo de la aviación civil como por los centros de operaciones aéreas militares, y coadyuva contra la lucha a la guerra del narcotráfico, sin embargo esta responsabilidad requiere esfuerzos de actividad colectiva centrada en detener su sistema de entrega, utilizando la Interdicción Aérea como herramienta, esto quiere decir que tras el despliegue de la Fuerza Aérea, debe existir un apoyo táctico y logístico en superficie, por lo que esta es una tarea conjunta dentro del Estado ecuatoriano como también operaciones combinadas con los vecinos países de la región.

Sin embargo se puede llegar a cuestionar la participación en la interdicción por parte de la Fuerza Aérea de los tráficos aéreos no identificados y que posiblemente estarían relacionados con el transporte de sustancias ilícitas, debido a que el uso de las Fuerzas Armadas en cualquier aplicación de la ley civil es contencioso.

Por lo que surge la pregunta: ¿por qué los militares deberían estar involucrados en la interdicción del narcotráfico o de otras amenazas que puedan afectar a la seguridad del espacio aéreo nacional?, se supone que la Fuerza Aérea tiene personas, equipos y dinero proporcionados para otros fines de defensa que pueden disponer durante tiempos de paz, sin embargo si se aprecia el esfuerzo de interdicción de drogas como una amenaza asimétrica que requiere un esfuerzo intensivo, entonces la Fuerza Aérea se convierte en un instrumento disponible y capaz para enfrentar en el aire esta amenaza.

Tal razonamiento debe haber motivado que el Congreso de los Estados Unidos dicte a través de la Ley de Autorización de Defensa de 1989, que los militares participen en el esfuerzo de interdicción, asumiendo el rol de agencia líder única para la detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos.

Si bien en el texto que antecede me he referido a la seguridad y a la defensa a la vez, quiero dejar sentado que son conceptos que de ninguna manera son idénticos y que podemos distinguirlos ya que difieren de los medios y de las tareas que el Estado puede encomendar a la Fuerza Pública, dentro del contexto amplio de la seguridad nacional, de tal manera que a Fuerzas Armadas, de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador se le ha sido asignada la defensa del Estado o como otros autores han citado la seguridad defensiva y como puede observarse en la Ley de Seguridad Pública y del Estado y la política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco”, de forma excepcional y no permanente, y que no integra sus misiones fundamentales, la seguridad interna, entendida esta como auxiliar a las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas de las conformes al concepto clásico de defensa.

A esto podríamos sumar lo que Ugarte (2001, p. 61), en su texto “Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades”, señala como relevante al análisis del concepto de seguridad y dice: “*Un aspecto fundamental en dicho análisis es el concepto de seguridad común, reconocimiento de que la seguridad es indivisible y que en definitiva, en determinado grupo o región la seguridad de cada Estado está íntimamente vinculada a la de otros*”.

Teniendo esto en cuenta se debe operacionalizar los principios de interdicción, a esto hay que hacer una puntualización acerca de lo que la normativa ecuatoriana con respecto a este tema ha normado, así las Regulaciones de Aviación Civil RDAC, en la Parte 91 indica que le corresponde a la Dirección General de Aviación Civil “*adoptar los procedimientos y señales que se han de utilizar en caso de interceptación de aeronaves en el espacio aéreo jurisdicción de la República del Ecuador*” (AIP: 2012). En ningún momento habla de interdicción.

Encontrando que existe dos términos como son la interceptación y la interdicción que deben ser razonados para no tener desconcierto alguno en la utilización de estos dos conceptos y su alcance, además de ser necesario revisar ciertos lineamientos estratégicos orientados a la interdicción.

Según la Fuerza Aérea Colombiana (2005, p. 1) en la *Revista Aeronáutica* se define la interdicción de la siguiente manera:

La doctrina de operaciones aéreas define la interdicción como el ataque aéreo a las rutas de abastecimiento del enemigo para impedir o limitar que se refuerce, en otras palabras significa cortarle las comunicaciones al enemigo mediante la utilización de medios aéreos evitando que lleguen a este alimentos, municiones y toda la logística que requiere para la guerra. El tercer paso función de las operaciones de defensa aérea es la interceptación definida como el proceso necesario para llevar un arma aérea al encuentro de una traza aeronave clasificada como enemigo desconocida durante la cual en algunas oportunidades es factible también realizar la identificación visual de dicha traza estas operaciones la interdicción y la interceptación tiene en común que ambas forman parte del poder aéreo táctico la interdicción relacionada con el apoyo aéreo inmediato y la interceptación como parte de las operaciones defensivas de contrapoder aéreo.

Del mismo modo en la Doctrina Aeroespacial Básica de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (2018, p. 54) contextualiza lo que respecta a misiones de interdicción así: “*c. Misiones de Interdicción Aérea (ITA). - Su objetivo es la identificación y seguimiento de aeronaves que se hallan explotando el espacio aéreo nacional, sin autorización o en forma ilegal*”.

Y define las misiones de interceptación como sigue: “*a. Misiones de Interceptación (ITC) Se orientan a desarticular la proyección del Poder Aeroespacial adversario, mediante la destrucción o neutralización de las aeronaves que intentan atacar los objetivos y centros de gravedad propios*”. (FAE: 2018: pág. 54).

Bajo estos conceptos podemos dejar sentado que la doctrina militar y la legislación aeronáutica tienen definiciones diferentes para un mismo concepto como es el de la interceptación.

### III. DERECHO AÉREO INTERNACIONAL PÚBLICO

El derecho aéreo internacional público evolucionó como una ley especial, que regula la relación Estado y espacio aéreo.

Uno de los primeros tratados internacionales para la Reglamentación de la Navegación aérea Internacional es el Convenio de París de 1919 que reconoció el principio de *caelum liberam* (libertad de los cielos), el cual surgió del principio de que, por encima de los mares, como dice Grief (1994, p. 53) el espacio aéreo es parte del régimen legal del territorio subyacente y por lo tanto el espacio aéreo también es libre por encima del mar, como es el mar mismo.

En el año de 1944 el Convenio de París fue reemplazado por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), actualmente es la única fuente completa del derecho internacional que establece un marco detallado para gobernar el espacio aéreo, centrándose en la autoridad soberana de los Estados para regular tanto sus propias aeronaves en todo el mundo como el tráfico aéreo internacional dentro del espacio aéreo sobre su territorio.

En el espacio aéreo sobre alta mar, la Convención prevé una regulación detallada de la mayoría de la aviación civil a través de estándares y métodos recomendados adoptados por el Consejo de la OACI. Sin embargo, la Convención de Chicago distingue entre aeronaves civiles y aeronaves estatales y regula solo las actividades de las aeronaves civiles, así el artículo 3 de esta Convención prescribe: “*Artículo 3. Aeronaves civiles y de Estado. a) El presente Convenio se aplica solamente a las aeronaves civiles y no a las aeronaves de Estado. b) Se consideran aeronaves de Estado las utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía*”. (OACI: 2006, p. 2).

Por lo que vuelvo a insistir que si bien existe una vasta reglamentación sobre aviación, esta carece de normas positivas para las aeronaves estatales y sus operaciones, sin embargo el Convenio de Chicago exige que las aeronaves estatales operen con la debida consideración por la seguridad del vuelo de otras aeronaves, de esta manera en el Artículo 3 literal “d” dice: “*Los Estados contratantes se comprometen a tener debidamente en cuenta la seguridad de la navegación de las aeronaves civiles, cuando establezcan reglamentos aplicables a sus aeronaves*

*de Estado*” y, en una adición reciente que entró en vigor en 1998, la Convención prohíbe a las aeronaves estatales utilizar armas contra aeronaves civiles en vuelo o poner en peligro la vida y la seguridad de las personas a bordo durante la interceptación.

A esto debe incluirse lo correspondiente a la legislación nacional, así la Aeronautical Information Publication AIP, emitida por la Dirección General de Aviación Civil en su apartado ENR 1.12 Interceptación de aeronaves civiles prescribe:

2.5 Para eliminar o reducir los peligros inherentes a las interceptaciones, emprendidas como último recurso, debería hacerse todo lo posible para garantizar la coordinación entre las dependencias de tierra y los pilotos que se trate. A este fin, es esencial que la Autoridad de Aviación Civil del Ecuador tome las medidas necesarias para asegurar que:

a) Todos los pilotos de aeronaves estén al tanto de las medidas que deben tomar y de las señales visuales que han de utilizarse, según se indica en la Sección 91.270 de la RDAC 91;

b) Los explotadores o pilotos al mando de aeronaves civiles pongan en práctica los requisitos de la Sección 91.1005 (e), relativas a la necesidad de que las aeronaves puedan comunicar en 121,5 MHZ y disponga a bordo de los procedimientos de interceptación y de las señales visuales;

c) Todo el personal de los servicios de tránsito aéreo esté perfectamente enterado de las medidas que deben tomar de conformidad con las disposiciones del Anexo 11 OACI, Capítulo 2 y de los PANS-ATM (Doc. 4444);

d) Todos los pilotos al mando de las aeronaves interceptoras estén al tanto de las limitaciones generales de la performance de las aeronaves y de la posibilidad de que la aeronave interceptada pueda encontrarse en estado de emergencia debido a dificultades de carácter técnico o interferencia ilícita;

e) Se den instrucciones claras e inequívocas a las dependencias de control de interceptación y a los pilotos al mando de aeronaves posiblemente interceptoras, que:

Abarquen las maniobras de interceptación;

La guía a la aeronave interceptada;

Los movimientos de la aeronave interceptada;

Las señales visuales aire a aire;

Los métodos de radiocomunicación con la aeronave interceptada;

La abstención del empleo de armas. (DGAC: 2020, p. 19).

Como se demuestra estas regulaciones detallan las reglas que regulan la aviación civil, en tanto que las aeronaves estatales permanecen comparativamente libres de restricciones, pero quizás lo que para nuestro análisis es de interés es la falta de normativa legal que permita tener procedimientos que

avalen la intervención de la Fuerza Aérea en ejercicio de la soberanía del espacio aéreo ecuatoriano.

El Ecuador carece de una legislación que le permita ejercer la soberanía nacional mediante el control y uso del Espacio Aéreo Ecuatoriano con acción del uso de la fuerza (ley de derribo), a diferencia de otros países de la región como por ejemplo Colombia, que como dice Márquez (2009, p. 2) *“la Fuerza Aérea Colombiana implementó en el año 1994 un procedimiento para contrarrestar los vuelos ilícitos en el Espacio Aéreo Colombiano con acción de las armas”*.

En la zona económica exclusiva (ZEE), por ejemplo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) el artículo 56 especifica los derechos, jurisdicción y deberes de los Estados costeros en la zona económica exclusiva y el artículo 58 especifica los derechos que pertenecen a todos los Estados, las libertades de navegación en alta mar y sobrevuelo en virtud del artículo 87. Con respecto a la solución de conflictos relativos a la atribución de derechos y jurisdicción en la zona económica exclusiva el artículo 59 establece que en caso de conflicto debería *“resolverse sobre la base de equidad y a la luz de todas las circunstancias relevantes, teniendo en cuenta las respectivas importancia de los intereses involucrados para las partes así como para la comunidad internacional como un todo”*, bajo todo esta normativa en principio se podría pensar sobre la libertad para llevar a cabo misiones militares bajo el régimen de alta mar, cosa que no es así, porque el Comité Jurídico de la Organización de Aviación Civil Internacional, al Estado de Brasil le negó la posibilidad de designar el estado del espacio aéreo sobre la ZEE como equivalente al espacio aéreo nacional, por lo que estaría sujeto a ciertas restricciones como son el deber de abstenerse de amenaza ilegal o uso de la fuerza, además de que surge la necesidad de requerir permisos para actividades militares, incluyendo sobrevuelo de aviones militares de otros Estados.

Al igual que la CONVEMAR, la Convención de Londres sobre Dumping de 1972 y el Protocolo de Londres de 1996, no proporcionan normativa que permita que un Estado costero ejerza jurisdicción legal sobre aeronaves de un Estado extranjero en el espacio aéreo por encima de la ZEE.

#### IV. COMPONENTES DE LA DEFENSA AÉREA Y SUS LIMITACIONES

El marco legal que permite y respalda la actividad de la Defensa Aérea en el Ecuador se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador (2008) en el artículo 158, que manifiesta: *“Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”*.



Bajo este contexto la Fuerza Aérea Ecuatoriana tiene como misión: *“Desarrollar la capacidad militar aeroespacial, que garantice la defensa de la soberanía e integridad territorial; y, apoyar con su contingente al desarrollo nacional y a la seguridad pública y del Estado”*, por lo que deberá realizar operaciones de contingencia en tiempo de paz sin descuidar su alistamiento operativo para una situación de defensa del territorio nacional. Al respecto la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, en el artículo 2 indica la misión de Las Fuerzas Armadas, de *“defender la integridad, la unidad e independencia del Estado”, así como, “conservar la soberanía nacional”*.

Bajo esta normativa de acuerdo a la Doctrina Aeroespacial de la Fuerza Aérea (2013) *“la Defensa Aérea está compuesta por un Subsistema de Vigilancia (radares), un Subsistema de Armas (interceptores y armas antiaéreas) y un Subsistema de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4IVR)”*.

Es pertinente analizar los posibles limitantes que pueden tener los componentes de la defensa aérea, al momento de la vigilancia y control del espacio aéreo.

## 1. Subsistema de Vigilancia

Según la Doctrina Aeroespacial de la Fuerza Aérea (2013, p. 42) este subsistema *“comprende los radares, el personal que opera los mismos, las comunicaciones y los procedimientos para dirigir todas las actividades inherentes a la Defensa Aérea”*. Este subsistema es el responsable de:

...detectar, localizar, identificar y seguir cualquier plataforma aérea, para lo cual deberá contar con radares tácticos-móviles, tecnológicamente actualizados, de mediano y largo alcance (fijos, móviles, embarcados o en aeronaves), con capacidad de detección a baja altura, complementados con radares Gap Filler (tapa huecos) para cubrir las áreas donde existe poca o ninguna cobertura de los radares principales. (FAE: 2013, p. 42).

Actualmente la defensa aérea cuenta con radares, del tipo tridimensional LTR20 de fabricación española que, en conjunto con los Radares de la Dirección General de Aviación Civil DGAC, conforman el control integrado del espacio aéreo ecuatoriano, si bien se puede apreciar una Defensa Aérea preparada y con medios, no es menos cierto que los limitantes de la legislación no permiten que la Fuerza Aérea pueda tener un control total del espacio aéreo nacional, así Acosta en el diario el Universo (2020) dice:

...si una aeronave apaga el transponder (dispositivo de telecomunicación) o vuela fuera de la altura de control de los siete radares secundarios que poseen, la DAC no puede controlar. El sistema de control y vigilancia de la DAC cubre el 95% del territorio ecuatoriano, pero solo para vuelos lícitos.

En tanto que el Comandante General de la Fuerza Aérea Ecuatoriana relato:

...los radares que posee en este momento la FAE no están dedicados a vigilar el espacio aéreo interior, que se supone que tiene vuelos legales, sino que están direccionados hacia las fronteras, y que un avión puede ingresar, inclusive, legalmente, pero salir ilegalmente.

A esto hay que sumarle también la accidentada geografía del Ecuador, que de alguna manera crea zonas ciegas donde no se cuenta con la dirección de posibles tráficos aéreos que puedan considerarse como una amenaza, por lo que para solventar este obstáculo debemos poder tener vigilancia, y eso sería poder contar con más radares o una plataforma aérea con capacidad de desarrollar vigilancia radárica como el AWACS o el Orión P3 que en este momento se encuentra operando en Ecuador en convenio con los Estados Unidos, para desarrollar vigilancia aeromarítima, este equipo por limitantes económicos no podría adquirirlo el país, de ahí que se hace inherente la cooperación entre Estados.

## 2. Subsistema de Armas

Según la Doctrina Aeroespacial de la Fuerza Aérea (2013, p. 44) este subsistema comprende *“las armas que se emplean en la Defensa Aérea se dividen en dos grupos: aviones interceptores y armas antiaéreas”*. Sin embargo los aviones interceptores que se enfrentan a la probable amenaza pueden interceptar los tráficos no identificados pero de ninguna manera derribarlos. Entre los interceptores que se emplean para este fin, se puede señalar los aviones Kfir-CE y CHEETAH, MIRAGE F-1, entre otros disponibles en la región.

Para una respuesta más efectiva de los interceptores al activarse la orden de despegue para enfrentar una amenaza aérea, deben ubicarse en sitios de operación cercanos a los objetivos a defender, esto en tiempos de conflicto armado, pero en tiempos de paz contra las amenazas asimétricas no pueden actuar para la seguridad del espacio aéreo por los limitantes normativos y por las características de empleo, velocidad, altura, etc.

Aparte de eso hay que considerar que el armamento disponible consta de: Misiles aire-aire; Cañones; Armas Antiaéreas o Armas Superficie-Aire; Artillería Antiaérea, Misiles Superficie-Aire (SAM) y entre otro tipo de armamento, el cual se podría pensar que está provisto para una defensa del territorio nacional, que para la seguridad del espacio aéreo, lo que podría llegar a cuestionar que tanto los aviones y armas antiaéreas podrían constituirse en un limitante al momento de custodiar el espacio aéreo en épocas de paz.

### 3. Subsistema de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4IVR).

Según la Doctrina Aeroespacial de la Fuerza Aérea (2013) este subsistema *“persigue el empleo eficaz de los medios, a fin de integrar los diferentes elementos del sistema de defensa aérea en una entidad única para asegurar el uso óptimo de todos los recursos disponibles”*, todo el sistema de Mando y Control se comunica con la tecnología Asterisc, que controla los radares y los Centros de Mando para enviar la señal al personal de Defensa Aérea, quienes mediante la aplicación de procedimientos estandarizados activa a los interceptores Super Tucanos A29, al mismo tiempo y de forma coordinada se activa a la Fuerza Naval, el 911 y la Policía Nacional, para que en conjunto se logre detener a los presuntos infractores de actividades ilícitas o sospechosas de narcotráfico.

El limitante a este componente es el requerimiento de actualizar o modernizar los sistemas de armas de forma periódica así como adaptarla para contrarrestar las nuevas amenazas, también se requiere integrar toda la información local y regional, lo que significa tener coordinación mediante el establecimiento de convenios y disponer de los recursos económicos considerables. De ahí que lograr el acceso a esa tecnología y a la transferencia de información, podría ser más factible obtenerla mediante la cooperación entre naciones para un fin común como es el contrarrestar la delincuencia transnacional que opera en el espacio aéreo americano.

## V. ANÁLISIS DE LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA COLECTIVA DEL ESPACIO AÉREO AMERICANO

Para todos los países americanos es de gran preocupación e interés la seguridad del espacio aéreo y la soberanía de sus Estados, por lo que considero que existe un elemento de interés común por parte de los países de la región que explicaría por qué la acción colectiva es posible.

Basada en una política adecuada, con niveles de compromiso entre los aliados, con una propia estructura de un Comando Operacional de Fuerzas Conjuntas, dotado de las capacidades y activos pensados para garantizar su continua operatividad, con capacidades de defensa entre los Estados americanos, le permitiría desarrollar operaciones de vigilancia, alarma y control del espacio aéreo americano y combatir las diferentes amenazas asimétricas.

El futuro de los Estados americanos está ligado a la capacidad que puede tener, si cooperan entre todos, para contrarrestar la disminución de sus presupuestos de defensa y llenar las “brechas de capacidad” expuestas.

Las áreas que deberían ser analizadas en la creación de un órgano común de seguridad y defensa colectiva del espacio aéreo americano son: movilidad y

despliegue; sustentabilidad; participación efectiva (es decir, aproximadamente, tecnología y equipo de defensa); capacidad de supervivencia; y comunicaciones interoperables.

El objetivo es lograr con este órgano que defina una estrategia a través de la cual se traduzca en una capacidad operativa que se sustente y crezca a nivel de la región, con capacidad para aplicar en diversos campos de operaciones que agreguen valor a una decisión política ya sólida y acciones y creación de capacidad operativa, con un despliegue de fuerzas, que necesitan medios flexibles y eficaces para contrarrestar las amenazas, agilidad en las operaciones centradas en la red operativa y un flujo de información constante y preciso.

Lo que debemos pensar es que en la actualidad requerimos los Estados americanos la cooperación entre aliados o miembros y una adaptabilidad flexible a los nuevos desafíos en los asuntos de seguridad, que defina planes estratégicos y reevalúe los riesgos que nos permitirán pensar de forma emprendedora e innovadora a las nuevas amenazas.

Este órgano el cual propongo deba ser creado como un elemento central para una política de defensa inteligente renovada, flexible y, por lo demás, resiliente, en beneficio de la defensa colectiva de los países de América, pero también de la adaptabilidad cooperativa.

Para los Estados americanos debe ser una prioridad en su agenda de la defensa, fortalecer las capacidades del sistema de vigilancia, alarma y control del espacio aéreo americano, que nos pueda dar como producto un cuadro aéreo identificado, alarma temprana, conducción táctica de los sistemas de armas, teatros de operaciones que tengan la capacidad de detectar todas las aeronaves que sobrevuelan el espacio aéreo americano pese a sus parámetros de vuelo en altura de 1.000 a 9.000 ft. y con velocidades promedios de 127 kts, que corresponden a aeronaves de bajo performance, además de detectar e identificar misiones de reconocimiento aéreo, pistas y minería ilegal, seguridad hidrocarbúrica y narcotráfico, interdicción aérea y operaciones cumplidas por las aeronaves militares.

Para el Estado ecuatoriano contar con un convenio de cooperación con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, le ha ayudado al aumento de misiones de vigilancia y control en los espacios aeromárítimos jurisdiccionales del país, dando como resultado la detección de embarcaciones realizando presuntas actividades ilícitas, utilizando aeronaves tipo P3-AEW y P3-LRT, lo que de alguna manera puede afianzar que la cooperación entre Estados nos deja alcanzar resultados positivos.

De esta manera vuelvo a recalcar que sería una gran fortaleza para los países de América poder tener una Integración Cooperativa Situacional e Información, que en base a un acuerdo de creación de este órgano de defensa y seguridad americano se podría lograr Asistencia de Interceptación Aérea (AIAA), el acceso al Sistema Cooperativo de Integración de la Información y la Situación (CSII), el que consiste en una red de intercambio de información basada en el internet, que permite a los países participantes acceder a los datos sobre blancos aéreos, y logra finalmente, mantener un cuadro aéreo identificado común entre los países signatarios.

La intención de permitir a los participantes compartir o integrar la información de los radares que sería administrada por el CSII, en base a la autorización de los países participantes, enfocados en la lucha contra el tráfico ilícito, la seguridad en casos de desastres, la seguridad aérea y búsqueda y rescate.

Este órgano de defensa permitiría a los países americanos miembros compartir información de carácter confiable, en tiempo real, y comúnmente extraída de las entidades de control de tránsito aéreo de los países participantes.

La deficiencia en la detección, identificación e interdicción de aeronaves ilícitas, en el espacio aéreo americano especialmente en los sectores del perfil costanero de América, genera que el espacio aéreo se vea vulnerado por tráfico aéreo dedicado al narcotráfico, por lo que la conveniencia de trabajar juntas las fuerzas aéreas americanas dentro de un órgano operacional se lograría mejorar la asistencia para localizar, identificar, rastrear e interceptar aeronaves civiles en el espacio aéreo americano para interrumpir las rutas de tráfico ilícito y de detección de los traficantes de estupefacientes, además de obtener datos de radar del Programa Colaborativo de Integración de Información y sensores (CSII), soporte logístico, comunicaciones, equipos, mantenimiento y entrenamiento, financiamiento propio e inteligencia.

En lo que concierne en lo operativo este Órgano, en cuanto al tema de realizar interceptaciones de aeronaves civiles, se debería adherir a la voluntad de los Estados miembros de acuerdo a las disposiciones dadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y de información sobre las políticas de interceptación que expresa que no dañara, destruirá, ni invalidará ninguna aeronave civil que no sea por motivos de defensa propia.

Este Órgano deberá tener dentro de sus protocolos como objetivo dejar constancia de la voluntad de las partes en establecer procedimientos sobre los cuales los participantes llevaran a cabo la cooperación, el intercambio de información e inteligencia y la capacitación de su personal en materia de vigilancia e interceptación aérea, constituyéndose en una declaración de voluntades recíproca con alto valor ético para las partes que lo suscriben y con efecto

jurídico vinculante e incluso determinar las consecuencias de su incumplimiento.

## CONCLUSIÓN

El entorno geopolítico y geoestratégico, debe considerar las nuevas dinámicas de la seguridad del espacio aéreo, el cual implica la cooperación entre Estados para la construcción de un amplio régimen de seguridad del espacio aéreo en América.

Las nuevas amenazas a las que se enfrentan los Estados son las llamadas amenazas asimétricas donde los actores tienen claros intereses políticos y no, donde el fin es económico y la política es usada como un medio.

Como un conflicto intraestatal se encuentra la Guerra contra el Narcotráfico la cual es combatida contra actores no-estatales, como son los carteles, este fenómeno se ha extendido más allá de las fronteras de cada Estado americano.

Existe vulnerabilidad del espacio aéreo ecuatoriano que requiere un análisis del sistema de la Defensa Aérea y su respectivo soporte operativo y logístico, así como la situación del aprovechamiento eficiente de los medios que se tiene y del escenario imperante de fortalecer las capacidades de Vigilancia, Armas, Mando y Control, de forma combinada entre Estados.

A esto hay que sumarle que debe *operacionalizarse* jurídicamente mediante normativa legal la interdicción de tráficos aéreos no identificados en el espacio aéreo ecuatoriano.

La participación en la interdicción por parte de la Fuerza Aérea de los tráficos aéreos no identificados y que posiblemente estarían relacionados con el transporte de sustancias ilícitas, es un tema álgido que puede resultar contencioso.

El Congreso de los Estados Unidos dicto a través de la Ley de Autorización de Defensa de 1989, que los militares participen en el esfuerzo de interdicción, asumiendo el rol de agencia líder única para la detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos.

Se debe operacionalizar los principios de interdicción e interceptación ya que la doctrina militar y la legislación aeronáutica tienen definiciones diferentes para un mismo concepto como es el de la Interceptación.

Si bien existe una vasta reglamentación sobre aviación, esta carece de normas positivas para las aeronaves estatales y sus operaciones, sin embargo el Convenio de Chicago exige que las aeronaves estatales operen con la debida consideración por la seguridad del vuelo de otras aeronaves.

El derecho aeronáutico ha llevado sus esfuerzos a delimitar reglas que regulan la aviación civil, en tanto que las aeronaves estatales permanecen comparativamente libres de restricciones.

El Ecuador carece de una legislación que le permita ejercer la soberanía nacional mediante el control y uso del Espacio Aéreo Ecuatoriano con acción del uso de la fuerza (ley de derribo), a diferencia de otros países de la región como Colombia, que desde el año 1994 tiene un procedimiento para contrarrestar los vuelos ilícitos en el Espacio Aéreo Colombiano con acción de las armas.

En la zona económica exclusiva (ZEE), se está sujeto a ciertas restricciones como son el deber de abstenerse de amenaza ilegal o uso de la fuerza, además de que surge la necesidad de requerir permisos para actividades militares, incluyendo sobrevuelo de aviones militares de otros Estados.

La CONVEMAR, la Convención de Londres sobre Dumping de 1972 y el Protocolo de Londres de 1996, no proporciona normativa que permita que un Estado costero ejerza jurisdicción legal sobre aeronaves de un Estado extranjero en el espacio aéreo por encima de la ZEE.

La Defensa Aérea está compuesta por un Subsistema de Vigilancia (radares), un Subsistema de Armas (interceptores y armas antiaéreas) y un Subsistema de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4IVR), componentes que actualmente tienen limitantes al momento de la vigilancia y control del espacio aéreo.

Con una política adecuada, con niveles de compromiso entre los Estados americanos participantes, con una propia estructura de un Comando Operacional de Fuerzas Conjuntas, dotado de las capacidades y activos pensados para garantizar su continua operatividad, con capacidades de defensa entre los Estados participantes, se permitiría desarrollar operaciones de vigilancia, alarma y control del espacio aéreo americano y combatir las diferentes amenazas asimétricas.

## BIBLIOGRAFÍA

Cancillería del Ecuador. (2017). Carta didáctica del territorio marítimo del Ecuador. [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/carta\\_didactica\\_2.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/carta_didactica_2.pdf)

Comando Conjunto de Fuerzas Armadas (2021). Revista N° 152 Mayo 2021. [file:///C:/Users/CONTRATOS/Downloads/REVISTA%20FFAA%202022\\_Impresion%20.pdf](file:///C:/Users/CONTRATOS/Downloads/REVISTA%20FFAA%202022_Impresion%20.pdf)

Diario el Universo. (2020). Control del Espacio Aéreo Ecuatoriano. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/11/23/nota/8059375/control-avionetas-pistas-ilegales-aviacion-civil-fuerza-aerea/>

Dirección General de Aviación Civil. (2020). ENR. <http://www.ais.aviacioncivil.gob.ec/ifis3/aip/ENR%201.12>

Dirección General de Aviación Civil. (2020). AIP. <http://www.ais.aviacioncivil.gob.ec/ifis3/aip/aic>

Fonseca Pérez (2009). Fuerza Aérea Colombiana FAC. Revista Aero-náutica. “¿Interdicción O Interceptación Aérea?”, p. 1 Documento electrónico

Fuerzas Aéreas Americanas. (2021). Quienes somos y que hacemos. <https://www.sicofaa.org/quienes-somos>

Fuerza Aérea Ecuatoriana. (2018). Doctrina aeroespacial básica de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. MI-DOC-FAE-01-2018. Agosto – 2018

Fuerza Aérea Ecuatoriana. (2013). Manual de instrucción de defensa aérea MIDA-R-FAE-01-2013

Iglesias, I., & Internacionales, R. (2019). Las Guerras contra el Narcotráfico como un tipo de conflictividad asimétrica en América Latina.

Márquez Aponte, P. E. Legalidad de los procedimientos utilizados por la fuerza pública en ejercicio de la soberanía en el espacio aéreo colombiano.

Milde Michael, (2008). International air law and ICAO 61.

Ministerio Defensa Nacional. (2018). Libro Blanco. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Po%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>

NICHOLASGRIEF, J. (1994). Public international law in the airspace of the high seas 53 (quoting J. C. COOPER, explorations in aerospace law 197 (1968) (in turn quoting drafters of the Paris Convention)). For the Paris Convention, see Convention on International Civil Aviation, Oct. 13, 1919, 11 LNTS 174, reprinted in 17 AJIL Supp. 195 (1923) (no longer in force) [hereinafter Paris Convention].

OACI. (2006). Convention on International Civil Aviation. [https://www.icao.int/publications/documents/7300\\_cons.pdf](https://www.icao.int/publications/documents/7300_cons.pdf)

Quintanal, G. A. (2016). Doble reaseguro o doble inestabilidad. El papel de Estados Unidos en Asia y el conflicto por las islas Senkaku/Diaoyu. Revista UNISCI, (41), 235-245.



Teixeira, A. W. M. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur? *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (38), 41-53.

Treves, T. (2008). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. United Nations Audiovisual Library of International Law.

Ugarte, J. M. (2001). Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. *Latin American Studies Association*.

Vitrociset. (2021). Software de vigilancia AWAS. AEROEXPO. <https://www.aeroexpo.online/es/prod/vitrociset/product-171160-48823.html>

## NORMATIVA

### *Información normativa*

#### LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, RESOLUCIONES Y PROVIDENCIAS DE INTERÉS AERONÁUTICO DICTADAS DURANTE EL AÑO 2021

Recopilación y selección por Antonio Silva Aranguren\* y  
Gabriel Sira Santana<sup>Δ</sup> | pp. 113-118

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 2021.

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

#### Sistema de Derechos Aeronáuticos para los trámites y servicios prestados por el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil

*Gaceta Oficial*: N° 42.074 del 24-02-2021.

*Acto*: Resolución N° 37 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte.

*Objeto*: Esta Resolución tiene por objeto establecer e implementar los derechos aeronáuticos y la valoración económica sobre los trámites y demás servicios prestados a personas naturales y jurídicas, ajustados con la estructura de costos

---

\* 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.

<sup>Δ</sup> 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.

correspondiente del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en la materia, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Aeronáutica Civil, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.140 de fecha 17-03-2009 (artículo 1).

### **Sistema de Tarifas e Incentivos para los trámites y servicios prestados por los administradores de aeródromos y aeropuertos, públicos o privados ubicados en el territorio nacional de la República Bolivariana de Venezuela**

*Gaceta Oficial:* N° 42.074 del 24-02-2021.

*Acto:* Resolución N° 38 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte.

*Objeto:* Esta Resolución tiene por objeto establecer e implementar los Derechos Aeroportuarios y la valoración económica sobre los trámites y demás servicios prestados a personas naturales y jurídicas, ajustados de acuerdo con la estructura de costo correspondiente al desarrollo de actividades realizadas en los aeródromos y aeropuertos, ubicados en el territorio nacional de la República Bolivariana de Venezuela, que estén bajo la dirección y explotación de administradores públicos o privados (artículo 1).

### **Declaración de la chatarra aeronáutica como de carácter estratégico para el desarrollo de la economía nacional**

*Gaceta Oficial:* N° 6.617 Extraordinario del 24-02-2021, reimpresso en N° 42.092 del 22-03-2021.

*Acto:* Decreto presidencial N° 4.445.

*Objeto:* Declarar de carácter estratégico para el desarrollo de la economía nacional los desechos y residuos metálicos, ferrosos, de aluminio, cobre, hierro, bronce, acero, níquel u otro tipo de metal, la chatarra naval, aeronáutica, eléctrica y electrónica, en cualquier condición, así como los residuos sólidos no metálicos, fibra óptica y fibra secundaria, producto del reciclaje de papel y cartón, en cualquier condición, que a efectos de este Decreto se denominarán en su conjunto “material estratégico susceptible de reciclaje” (artículo 1).

## **MARZO**

No hubo actos de interés.

## ABRIL

### **Creación del Comité para la Reclasificación de la República Bolivariana de Venezuela de Estado Matrícula a Estado de Diseño y Fabricación de Aeronaves y Partes Aeronáuticas y su Declaración ante la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)**

*Gaceta Oficial:* N° 42.104 del 12-04-2021.

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

*Objeto:* Esta Resolución tiene por objeto la creación de un Comité para la Reclasificación de la República Bolivariana de Venezuela de Estado Matrícula a Estado de Diseño y Fabricación de Aeronaves y Partes Aeronáuticas y su Declaración ante la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el cual ejecutará los procedimientos administrativos, técnicos, jurídicos y financieros (artículo 1).

## MAYO

No hubo actos de interés.

## JUNIO

### **Disposiciones complementarias al cuerpo normativo técnico que regula las operaciones de aeronaves pilotadas a distancia en zonas de seguridad**

*Gaceta Oficial:* N° 42.155 del 23-06-2021.

*Acto:* Providencia N° PRE-CJU-GDA-041-21 del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil

*Objeto:* Esta Providencia Administrativa tiene por objeto, establecer las disposiciones complementarias al cuerpo normativo técnico que regula las operaciones de aeronaves pilotadas a distancia en zonas de seguridad, la misma aplica a todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que operen dentro del territorio de la República Bolivariana de Venezuela, Aeronaves Pilotadas a Distancia (artículo 2).

## JULIO

No hubo actos de interés.

## AGOSTO

No hubo actos de interés.

## SEPTIEMBRE

### **Creación de la mención de Gestión de Tripulación de Mando del Programa Nacional de Formación en Aeronáutica Civil**

*Gaceta Oficial:* N° 42.212 del 14-09-2021.

*Acto:* Resolución N° 65 del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria.

*Objeto:* Crear la mención de GESTIÓN DE TRIPULACIÓN DE MANDO del Programa Nacional de Formación en Aeronáutica Civil, como el proceso mediante el cual se ejecuta el proyecto educativo que conduce al otorgamiento del título de Licenciado o la Licenciada en Aeronáutica Civil mención Gestión de Tripulaciones de Mando, con una formación integral con habilidades para gerenciar actividades relacionadas a las operaciones aéreas y operar de manera segura y responsable una aeronave comercial en cualquier ámbito del mundo aeronáutico, conforme a lo establecido en los acuerdos nacionales e internacionales, contribuyendo de manera significativa en la soberanía económica, agroindustrial, turística y cultural, optimizando así, la gestión de las operaciones aéreas en pro del desarrollo integral de la nación (artículo 1).

## OCTUBRE

### **Establecimiento del mecanismo de coordinación para la fijación y cobro de los derechos por los servicios aeroportuarios**

*Gaceta Oficial:* N° 42.242 del 27-10-2021.

*Acto:* Decreto presidencial N° 4.611.

*Objeto:* Este Decreto tiene por objeto establecer el mecanismo de coordinación para fijación y el cobro de los derechos por los servicios prestados por los explotadores de los aeródromos y aeropuertos ubicados en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo previsto en la Ley de Aeronáutica Civil (artículo 1).

## NOVIEMBRE

### **Transferencia al Ejecutivo Nacional, a través de la Empresa Bolivariana de Aeropuertos (BAER) S.A., de la infraestructura y administración de tres aeropuertos del estado Zulia**

*Gaceta Oficial:* N° 42.261 del 23-11-2021.

*Acto:* Resolución N° 12 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte.

*Objeto:* Ordena la transferencia inmediata al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, a través de la empresa Bolivariana de Aeropuertos (BAER) S.A., ente adscrito a ese Ministerio, la administración, así como de la infraestructura aeronáutica civil, con las respectivas competencias para la conservación, dirección y aprovechamiento del conjunto de sus instalaciones, bienes y servicios que sobre los mismos se ejercen, en los aeropuertos siguientes: Aeropuerto Internacional “La Chinita”, ubicado en la ciudad de Maracaibo, en el estado Zulia; Aeropuerto Nacional “Miguel Ángel Urdaneta Fernández” ubicado en el sector Las Delicias, de la ciudad de Santa Bárbara del Zulia, en el estado Zulia; Aeropuerto Nacional “Oro Negro”, ubicado en el sector La Plata de la ciudad de Cabimas, en el estado Zulia (artículo 1).

### **Transferencia al Ejecutivo Nacional, a través de la Empresa Bolivariana de Aeropuertos (BAER) S.A., de la infraestructura y administración del Aeropuerto Nacional “G/J Ezequiel Zamora” del estado Cojedes**

*Gaceta Oficial:* N° 42.261 del 23-11-2021.

*Acto:* Resolución N° 14 del Ministerio del Poder Popular para el Transporte.

*Objeto:* Ordenar la transferencia inmediata al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para el Transporte, a través de la empresa Bolivariana de Aeropuertos (BAER) S.A., ente adscrito a ese Ministerio, la administración, así como de la infraestructura aeronáutica civil, con las respectivas competencias para la conservación, dirección y aprovechamiento del conjunto de sus instalaciones, bienes y servicios que sobre los mismos se ejercen, en el aeropuerto siguiente: Aeropuerto Nacional “G/J Ezequiel Zamora”, ubicado en la Av. Rómulo Betancourt, en la ciudad de San Carlos en el estado Bolivariano de Cojedes.

## DICIEMBRE

### **Ley Aprobatoria del Convenio Constitutivo de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio**

*Gaceta Oficial*: N° 6.673 Extraordinario del 22-12-2021.

*Acto*: Ley aprobatoria.

*Objeto*: El presente Convenio determina los objetivos y define las normas y directrices generales que rigen las actividades, estructura y funcionamiento de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (artículo 1).

## JURISPRUDENCIA

*Información jurisprudencial*

### JURISPRUDENCIA AERONÁUTICA DURANTE EL AÑO 2021

Recopilación y selección por Antonio Silva Aranguren\* y Gabriel Sira Santana<sup>Δ</sup> | pp. 119-122

A continuación colocamos a disposición del lector el listado cronológico de fallos dictados durante el año 2021 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

No hubo fallos de interés.

#### FEBRERO

No hubo fallos de interés.

#### MARZO

La Sala de Casación Civil es competente para conocer causas de contenido aeronáutico. *Sala de Casación Civil del TSJ, N° AVOC.000001 del 01-03-2021*

---

\* 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.

<sup>Δ</sup> 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.



(*caso: Diosdado Cabello Rondón v. Editorial El Nacional*). <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/marzo/311329-AVOC.000001-1321-2021-21-008.HTML>

La Sala de Casación Civil es competente para conocer causas de contenido aeronáutico. *Sala de Casación Civil del TSJ, N° AVOC.000025 del 16-03-2021 (caso: Hortencia María Gutiérrez De Lozano v. Wilson Arturo Moreno Cuadrado y otro)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/marzo/311453-AVOC.000025-16321-2021-20-160.HTML>

## ABRIL

El Instituto Nacional de Aeronáutica Civil debe iniciar, sustanciar y resolver un procedimiento administrativo para cancelar una matrícula de aeronave. *Sala Político-Administrativa del TSJ, N° 79 del 29-04-2021 (caso: Valentina Montiel Kolisnichenko v. INAC)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/abril/311929-00079-29421-2021-2017-0655.HTML>

No es contrario a derecho el contrato de seguro aeronáutico que prevea como eximente de responsabilidad al factor humano. *Sala de Casación Civil del TSJ, N° RC.000104 del 29-04-2021 (caso: OVERTEC, S.A. v. Seguros La Occidental)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/abril/311953-RC.000104-29421-2021-18-321.HTML>

## MAYO

Las causas aeronáuticas deben ser conocidas por los tribunales de la jurisdicción marítima hasta tanto se creen los de la jurisdicción aeronáutica. *Sala de Casación Civil del TSJ, N° AVOC.000126 del 14-05-2021 (caso: Carlos Alberto Montilla Coronado v. Alianza Glancelot C.A.)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/mayo/312064-AVOC.000126-14521-2021-20-190.HTML>

En las causas aeronáuticas que sean de interés de la Nación debe intervenir el Procurador General de la República. *Sala de Casación Civil del TSJ, N° RH.000155 del 28-05-2021 (caso: Inversiones Mil Quince, C.A. v. Halcón Partes, C.A.)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/mayo/312202-RH.000155-28521-2021-20-200.HTML>

La aeronáutica civil es un servicio público esencial y debe notificarse a la Procuraduría General de la República sobre cualquier pretensión procesal que pueda afectar su continuidad. *Sala de Casación Civil del TSJ, N° RC.000156 del 28-05-2021 (caso: Giancarlo Cruz Vilella, C.A. v. Transcarga Intl Airways C.A.)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/mayo/312203-RC.000156-28521-2021-20-244.HTML>

## JUNIO

No hubo fallos de interés.

## JULIO

La Sala de Casación Civil es competente para conocer causas de contenido aeronáutico. *Sala de Casación Civil del TSJ, N° AVOC.0224 del 08-07-2021 (caso: José Perdomo v. Ricardo Solovey y otros)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/julio/312532-AVOC.000224-8721-2021-21-044.HTML>

## AGOSTO

El Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía goza de prerrogativas procesales dada su naturaleza de instituto autónomo. *Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital, N° 1155 del 18-08-2021 (caso: Aerolink International S.A. v. Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía)*. <http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2021/AGOSTO/3220-19-AP42-N-2009-000556-2021-155.HTML>

## SEPTIEMBRE

No hubo fallos de interés.

## OCTUBRE

La Sala de Casación Civil es competente para conocer causas de contenido aeronáutico. *Sala de Casación Civil del TSJ, N° AVOC.0551 del 26-10-2021 (caso: Panadería Panquick C.A. v. Bechara Hassib Laboud)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/octubre/313822-AVOC.000551-261021-2021-21-236.HTML>

## NOVIEMBRE

Los trabajadores de un aeropuerto no tienen un interés legítimo, personal y directo en caso que se ordene su reversión a favor del Ejecutivo Nacional. *Sala Político-Administrativa del TSJ, N° 307 del 04-11-2021 (caso: Aeropuerto Caracas, C.A. v. Presidencia de la República)*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/314042-00307-41121-2021-2019-0243.HTML>

La República tiene una participación decisiva en la aerolínea CONVIASA. *Sala Político-Administrativa del TSJ, N° 322 del 11-11-2021 (caso: CONVIASA)*

*v. Aerolíneas Estelar Latinoamérica, C.A.*). <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/noviembre/314333-00322-111121-2021-2021-0119.HTML>

## DICIEMBRE

No hubo fallos de interés.



[www.cidep.com.ve](http://www.cidep.com.ve)  
[www.cidep.online](http://www.cidep.online)



[contacto@cidep.com.ve](mailto:contacto@cidep.com.ve)



[@cidepVE](https://twitter.com/cidepVE)

